

1. fejezet

A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben: fogalmi-elméleti keret és kutatási kérdések¹

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – ILLÉS GÁBOR – METZ RUDOLF

Kötetünk címe, hajózás és a politikai tevékenység metaforikus összekapcsolása, a politikai gondolkodás legrégebbi toposzai közé tartozik. Az egyik leghíresebb példa alighanem Platón *Állama*, ahol az államot hajóként írja le (Állam, 488a-489d – vö. Keyt 2006). A legnagyobb hatalmú tényező a hajótulajdonos (azaz a *démosz*), aki azonban Platón szerint „süket, rövidlátó, és hajózási ismeretei is ehhez foghatóak”. Éppen emiatt van szükség hozzáértő kormányosokra (azaz politikai vezetőkre, akiket Platón filozófusokként képzel el az *Államban*). Platón azonban ezen a ponton a kormányos hozzáértésének (azaz a politikai tudásnak) a természete érdekli, és a fő problémának azt tartja, hogy különféle kalandorok (azaz demagógok) rossz hírbe hozzák a hajótulajdonos előtt a tevékenységhez valóban értőket, ezáltal veszélyeztetve a hajó hozzáértő kormányzását.

Azonban a metaforikának számunkra érdekesebb eleme a tenger mint bizonytalan, kiszámíthatatlan közeg, amely a hajó kormányosait folytonosan új és új kihívások elé állítja. Ez az elem a hajózás és hajótörés létezésmetaforaként való használatában is központi szerepet kap (Blumenberg 2006), de a politikai tevékenységre is alkalmazható: elég Michael Oakeshott híres metaforájára gondolnunk, amely szerint „a politikai tevékenység során az emberek parttalan és feneketlen tengeren hajóznak”, ahol a cél „borulás nélkül a felszínen maradni” (Oakeshott 2001, 166.). Ugyanazon metafora Alexis de Tocqueville általi használata pedig a normál állapot és a válsághelyzet közötti különbséget szemlélteti jól. Az 1848-as párizsi forradalom által összezavart politikusokról írja: „azokat a folyami hajósokat juttatták eszembe, akiknek egyszerre nyílt tengeren kell megállniuk a helyüket: csak hogy a rövid folyami utakon szerzett tudás nem hogy nem segítette, de még akadályozta is őket a nagy kalandban, nem csoda, hogy sokszor még az utasoknál is rémültebbek és határozatlanabbak voltak” (Tocqueville 2011, 124).

Platón képe tehát a vezetés kiemelése, Oakeshotté pedig a bizonytalanság aláhúzása miatt érdekes számunkra. A kötet tanulmányainak kiinduló problémája azonban konkrétabb ezeknél. A metafora keretein belül maradván: a mindig bizonytalan tengeri környezet időnként szélsőségesen viharos is tud lenni, amely különleges kihívások és különleges lehetőségek elé állítja a hajó kormányosait. Azaz: a

¹ A fejezet szövegének egy változata megjelent a *Politikatudományi Szemle* 2017/1. számában.

politikai vezetőknek időnként válsághelyzetekben kell helytállniuk, ezek a válságok azonban adott esetben ki is használhatók saját politikai céljaik érdekében. Sőt, a vezetők ugyanezen okból időnként „vihart kavarnak”. Ez az az alapvető kérdés, amely a kötet tanulmányait érdekli.

És hogy mi a politikatudós szerepe mindebben? Míg egyes, időben és térben távolabbi esetek elemzésénél gondolhatja magát a viharos tengert a biztos szárazföldről követő nézőnek, miként Lucretius írta,² az időben közelebbi, és főként az elmúlt évek magyar eseményeit feldolgozó tanulmányoknál rá is igaz Blumenberg Pascaltól kölcsönzött figyelmeztetése, amely szerint „már rajta vagytok a hajón” (Blumenberg 2006, 21). Ilyen esetekben nincs más választása, mint a néző és a vihar elszenvedőjének perspektíváját összeolvasztani: a viharos tengeren hanykolódó hajón való kontempláció („a vihar kellős közepén változni át sztoikussá” – Blumenberg 2006, 70), mindeközben új és új nézőpontok keresése a történetek értelmezésére. Ez a feladat – amelyre a kötet vállalkozik – ha nem is olyan nehéz, mint a viharban kormányzni, legalábbis rejt magában némi kihívást.

* * *

Válsághelyzetek és politikai vezetés összekapcsolása igen gyakori, a közbeszédben és a politikatudományi irodalmakban egyaránt. Egyes szerzők szerint például a kiemelkedő vezetőknek válsághelyzetekre van szükségük a nagyobb hatalomhoz (Rossiter 1948; Genovese 1979), míg mások szerint a válsághelyzetek megoldásához kiemelkedő vezetőkre van szükség (Tucker 1968, 745; 1995). Azonban ehhez a kölcsönös „egymásrautaltsághoz” két, egymástól gyökeresen eltérő válságfogalom is rendelhető. Egyfelől, a válság tekinthető a vezető szempontjából exogén jellegűnek, amelyre reagálnia kell; másfelől, a vezetői cselekvés által befolyásoltnak, azaz endogén jellegűnek. A javarészt az első válságfelfogással dolgozó irodalmak – nevezhetjük őket strukturalistáknak – szerint a vezetőknek magyarázatot kell adniuk a válságra, esetleg válaszaik révén némiképp formálva azt, végül pedig tanulniuk kell az eseményekből (Ansell et al. 2014; Boin et al. 2005; 2008; Buller and James 2015; Genovese 1986; Heifetz 1998). Ezzel a felfogással szemben a konstruktivista szerzők már szubsztantívabb szerepet tulajdonítanak a szituáció jelentésadás általi formálásának (Grint 2005; Widmaier et al. 2007). Érdemes azonban feltenni a kérdést: mi történik, ha e két eltérő elméleti perspektíva (a strukturalista és a konstruktivista) közötti különbséget az esetek különbségeinek tekintjük? Azaz: vannak olyan típusú esetek, amelyekben a helyzet jellege és a vezető céljai vagy képességei miatt nem sok tér jut az innovatív cselekvésnek; ezzel szemben más körülmények

2 „Mily jó biztos partról nézni, amint a vihartól / Zajló tenger habjaiban más küzd a veszéllyel” Lucretius: A természetéről, II. 1-2. Idézi Montaigne 2013, 6.

és/vagy más képességű, más beállítottságú vezetők esetén a vezetés jelentősebb mértékben képes formálni a válsághelyzeteket. Ha ily módon elkülönítettünk *strukturalista* és *konstruktivista* „forgatókönyveket”, láthatóvá válik a kortárs vezetéselméletek egy vakfoltja. Ismerünk ugyanis olyan eseteket, amelyekben a vezető nem csak formálja, de szándékosan kreálja, előidézi a válságot. A strukturalista és a konstruktivista mellett létezik tehát egy *voluntarista forgatókönyv* is, amely olyan klasszikus vezetéselméleti koncepciókban, mint Hook *event-making manje* (Hook 1957), vagy Tucker forradalmi vezetője (Tucker 1995, 113) megjelenik, a kortárs irodalmak azonban nem fordítanak rá figyelmet. Írásunk fő célja a probléma konceptualizációinak kiegészítése ezzel a szemponttal, és egy tipológia felállítása, amely segíthet áttekinthetővé tenni válság és politikai vezetés összekapcsolódásának lehetséges forgatókönyveit. Mindezt írásunk harmadik részében empirikus példák segítségével kíséreljük meg elvégezni.

Mielőtt két kitűzött célunk tárgyalásába kezdenénk, érdemes megemlíteni egy további, kiegészítő célt, és elvégezni néhány fogalmi tisztázást. Az eltérő fókuszszal rendelkező megközelítésmódok gyökerei a struktúra-cselekvés vitához (*structure-agency debate*) vezetnek. A politikai vezetéskutatás központi problémájáról van szó: hogyan fogjuk fel a cselekvő és környezete viszonyát. Cselekvés alatt a politikai szereplők szituációt befolyásoló képességét értjük, amely döntések meghozatalában, végrehajtásában vagy/és kikényszerítésében nyilvánul meg. Struktúra alatt pedig a szituáció (feladatok, kihívások) és a kontextus (intézmények, követők, politika kultúra, törésvonalak, politikai verseny és rivális vezetők) együttesét értjük, azaz azokat a feltételeket, amelyek között a politikusok cselekednek, és amelyek egyszerre kínálnak számukra lehetőségeket, és korlátozzák cselekvési lehetőségeiket.

Az elmúlt évtizedek jelentősebb vezetéskutatási munkáiból (Hargrove 2004; Jones 1989; Masciulli et al. 2009; Hart-Rhodes 2014) három alapvető irányzat rajzolódik ki a struktúra-cselekvés vitában: a strukturalista vagy determinista megközelítés, a cselekvés- vagy cselekvőorientált szemléletmód, végül az e dichotómiát meghaladó munkák. Írásunk a harmadik csoport törekvéseihez szeretne hozzájárulni, egy fogalmi eszközzel: Kari Palonen munkáira (Palonen 1998; 2001) támaszkodva a kontingenciát mint struktúra és cselekvés viszonyát kíséreljük meg jellemezni. A kontingencia egyfelől jelenthet külső kihívást vagy korlátot a politikai cselekvés számára (mint Machiavelli *Fejedelmében*), másfelől lehet endogén eredetű, a politikai cselekvés eszköze (mint Max Weber munkáiban). A válságot előzetesen olyan szituációként definiáljuk, ahol a kontingencia mértéke rendkívül magas. A válság fogalma tehát egyesíti magában a kontingencia két típusát. A fogalom segítségével reményeink szerint némileg oldható struktúra és cselekvés megkülönböztetésének merevsége.

A vezetők alatt az inkumbenseket értjük, értelemszerűen olyanokra fókuszálva, akik válsághelyzetekben kormányoznak (Rossiter 1948, 3; Corwin 1978, 78; Kellerman 1984, 71; Edinger 1975, 257; 1967, 15), és akik érdemi befolyást gyakorolnak az események menetére (Blondel 1987, 3; McFarland 1969, 155; Cronin 1980, 372). A fenti meghatározásokat használva a fejezetünk célja, hogy a kontingencia, azaz a politikai cselekvésben (vezetés) és a struktúrában bekövetkező változások (válsághelyzet) általános tipológiáját állítsa fel, és empirikus esetekkel szemléltesse a leíró tipológia hasznosságát.

A fejezet szerkezete a következő: az első részben a kontingencia fogalmával kapcsolatos fogalmi tisztázást végezzük el, ezáltal pontosabban definiálva a válság fogalmát is. Ezt követően, a második részben, kontingencia és politikai cselekvés lehetséges viszonyait elemezzük, felhasználva Palonennek a machiavelli és weberi pillanat közötti megkülönböztetését. A harmadik részben ezekre alapozva kísérletet teszünk egy négyosztatú tipológia kialakítására, amelyben normál állapot és háromféle válsághelyzet között teszünk különbséget. Mindegyik típust empirikus esetekkel illusztráljuk. Az elméleti keret bemutatása után a negyedik részben megfogalmazzuk kötetünk kutatási kérdéseit. Az ötödik részben deskriptív válságtípusokat különböztetünk meg és elemzünk a felállított elméleti keret és kutatási kérdéseink fényében. Végül a hatodik részben kutatásunk további elméletet és empiriát érintő megfontolásait összegezzük, illetőleg felvázoljuk kötetünk szerkezetét.

1. Válság és kontingencia

Mindenekelőtt célszerű előzetes válságdefinícionkat tovább finomítanunk. Egy témánkkal foglalkozó, viszonylag frissebb irodalom három kritérium mentén definiálja a válsághelyzeteket: fenyegetés (*threat*), sürgősség (*urgency*) és bizonytalanság (*uncertainty*) (Boin et al. 2005). Ez a három kritérium számunkra is elfogadhatónak tűnik, némi pontosítással. Fenyegetés alatt a politika tétjének megnövekedését értjük válsághelyzetben; míg ezzel szemben a normál állapotra az alacsonyabb jellemző. A sürgősség kritériumán magától értetődően a gyors cselekvés fontossága értendő; normál állapotban ez általában nem, vagy csak kevésbé van jelen. Kutatásunkban a három kritérium közül elsősorban a harmadikra, a bizonytalanságra fogunk fókuszálni, egy tágabb fogalom, a kontingencia részének tekintve azt. A kontingencia jelenthet meghatározatlanságot („lehetne másként is”) is, nem csak bizonytalanságot („nem tudhatjuk”) (Schedler 2007). Feltételezzük, hogy a kontingencia mind a politika normál állapotában, mind válsághelyzetekben jelen van: míg az előbbiben meghatározatlanságként, az utóbbiban bizonytalanságként. Ami megkülönbözteti a kontingencia két típusát, az a szabályok, konvenciók és tekinté-

lyek jelenléte meghatározatlanság esetén. Ezek leszűkítik a lehetséges választások spektrumát, így csillapítják a kontingenciát. Michael Oakeshottnak a meghatározott erkölcsi gyakorlatokról (*moral practice*) adott leírása megítélésünk szerint alkalmazható a meghatározatlanság jelenlétének illusztrálására normál állapotban:

„[Az erkölcsi gyakorlat] azáltal, hogy általános feltételeket határoz meg annak érdekében, hogy kevésbé véletlenszerűen válasszunk, mint amilyenek választásaink maguk; azáltal, hogy az egymásra következő kontingens szükségletek kielégítésére létrejövő, és ezek létrejöttével elenyésző kapcsolatoknál tartósabbakat alakít ki; és azáltal, hogy olyan szabályokat és feladatokat jelöl ki, amelyek függetlenek az általuk szabályozott cselekvések végkimenetelétől; mindezzel, mondhatjuk, az emberi viselkedésnek formát ad, és annak kontingenciáját némiképp enyhíti.” (Oakeshott 2003, 74 – a fordítás tőlünk)

Válsághelyzetben éppen az ilyen „feltételek és kötelességek” (illetve a konvenciók és autoritások) kérdőjeleződnek meg, bizonytalanná téve a politikai helyzetet, a kontingencia ilyenkor intenzívebb, mint normál állapotban. Meghatározatlanság és bizonytalanság különbsége sok tekintetben rímel a közgazdaságtanból ismert, Frank Knight (1921) nevéhez köthető, kockázat (*risk*) és bizonytalanság (*uncertainty*) közti megkülönböztetéssel. A kockázat mérhető és kalkulálható, mivel a feltételek ismertek, mint például a rulett vagy a sakk esetében vagy a játékelméletben általában, és így előrejelzéseket is tehetünk, kiszámítva az egyes kimenetek valószínűségét. Ezzel szemben a bizonytalanság olyan kiszámíthatatlan helyzet, ahol a feltételek ismeretlensége miatt nem vagyunk képesek előrejelzéseket tenni. Ebből adódóan a kontingencia két típusa között nemcsak intenzitásbeli, hanem alapvető, természetüket illető (szubsztantív) különbség is van. A válsághelyzetekhez a knighti megkülönböztetésből is a bizonytalanság kategóriája társítható.³

Rendkívüli állapot idején a kiszámíthatóság értelmében vett *kauzalitás* gyengül, a renddel szemben sok tekintetben a káosz állapota alakul ki. Míg a normál állapotnak lehet a sakkjátszma a metaforája, ahol, bár egy-egy lépés nem jelezhető előre teljes bizonyossággal, de a fix keretek megléte miatt sok esetben mégis valószínűsíthető, addig a rendkívüli állapotban sem fix lépésvariációk, sem bábukhoz rendelt értékek nincsenek. Ez a kontingencia már-már „vegytisztá” formája. Ilyen

3 A kockázatvállalás tehát nem a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság fogalmával jár együtt, hanem éppen ellenkezőleg. A cselekvő (nagyobb) kockázatvállalása nem a bizonytalan(abb) vagy kiszámíthatatlan helyzet következménye, hanem annak, hogy a cselekvő a nagyobb valószínűséggel bekövetkező forgatókönyv „ellen fogad” egy olyan helyzetben, amikor a bizonytalanság alacsony, és a külső körülmények, valamint a többi szereplő viselkedése többé-kevésbé kiszámítható. Ilyen kiszámítható játék például a rulett, ahol egy játékos nagyobb, de kiszámítható kockázatot vállal, ha, mondjuk, az összes páros szám helyett a nyolcas számra tesz fel tétet.

körülmények között nagyobb határozottság, erős akarat, kockázatvállalás és bátorság kell a döntésekhez és cselekvéshez.

Összességében a kontingencia egy „puhább” és egy „keményebb” fogalma között kíséreltünk meg különbséget tenni (1. táblázat), így különítve el a normál állapotot a válsághelyzetektől. A következő részben a kontingencia fogalmát a politikai cselekvéssel próbáljuk meg kapcsolatba hozni.

1. táblázat. A kontingenciához kapcsolódó fogalmi megkülönböztetések

		Schedler	Knight
Politikai	normál állapot	meghatározatlanság	kockázat
helyzet	válsághelyzet	bizonytalanság	bizonytalanság

2. Háttér- és operatív kontingencia⁴

A politikai cselekvés és a kontingencia fogalma közti kapcsolat megteremtéséhez Kari Palonen egyik munkáját (Palonen 1998) hívjuk segítségül. Palonen különbséget tesz „machiavelli pillanat” (*Machiavellian Moment*) és „weberi pillanat” (*Webersche Moment*) között.⁵ Érzésének lényege erősen leegyszerűsítve az, hogy míg az előbbiben a kontingencia a politikai cselekvés számára külsődleges kihívásként jelentkezik, addig utóbbiban a politikai cselekvés konstitutív elemévé válik. Palonen az előbbi háttér-, az utóbbit operatív kontingenciának nevezi. Az alábbiakban pontokba szedve kíséreljük meg megvilágítani a Palonen-féle különbségtétel lényegét. Ez azért is fontos számunkra, mert ezek a megfontolások adják majd a politikai vezetés és válság kapcsolatát leíró tipológiánk alapját.

(1) A politikai cselekvés háttére a machiavelli pillanatban bizonytalan. *A fejedelem* központi problémája a mások fegyvereivel és szerencsével újonnan szerzett egyeduralkodó megtartása. Machiavelli hangsúlyozza, hogy az uralkodó helyzete ilyen feltételek esetén a legnehezebb, mivel nem támaszkodhat a tradicionális legitimitásra (szemben a trónt öröklő fejedelemmel), így kénytelen a fent nevezett „két legbizonytalanabb dologra” hagyatkozni. Azok a körülmények tehát, amelyek

4 Az itt leírt olvasat Palonent követi a Machiavelli és Weber közötti különbségtételben. Megjegyzendő azonban, hogy *A fejedelemről* adható olyan olvasat is, amely komplexebb viszonyt feltételez *fortuna* és *virtú* között (lásd pl. Pocock 1975, 156–182). Szintén lehetséges a fejedelem cselekvését és karakterét jobban előtérbe helyező olvasat, amely a Machiavelli és Weber közötti hasonlóságokra fókuszál a különbségek helyett (lásd pl. Philp, 2007: 37–96). Számunkra itt az eszmétörténeti pontosság helyett elsődlegesen az analitikus hasznosság fontos, ezért gondolatmenetünkben Palonen értelmezését követjük.

5 A *Machiavellian Moment* kifejezés eredetileg J.G.A. Pocock (1975) angol nyelvű művéből, míg a *Webersche Moment* Palonen németül megjelent könyvéből származik. Ezért a szerepel a két kifejezés egymástól eltérő nyelven.

a bizonytalanságot meghatározatlansággá szelídítenék, nyilvánvalóan hiányoznak. Ezzel szemben Weber munkásságának történeti kontextusát a bürokratizáció alkotja, amely stabil háttérrel biztosít a politikai cselekvésnek, sztenderd eljárásmodjával és szabályaival csökkentve a helyzet kontingenciáját.

(2) Machiavelli számára a legnagyobb fenyegetés, amellyel a politikai cselekvésnek szembe kell néznie, a *fortuna* pusztítása. Utóbbit *A fejedelem* huszonötödik fejezetében „némely pusztító folyóhoz” hasonlítja. Ezzel szemben Weber számára a politikus legfontosabb teendője nem a *fortuna* megzabolázása, hanem a bürokratikus struktúra „megkövülésének” megakadályozása. Másképp fogalmazva: elsősorban nem a rend megteremtésének lehetőségei izgatják, hanem éppen ellenkezőleg: a politika fenntartásának hogyanja (Palonen 2001). A két szerző elképzelései közötti különbséget jól megvilágítják az általuk használt metaforák: míg Machiavelli fejedelme olyan „gátmunkásként” van jellemezve, akinek „gátakat és töltéseket” kell építenie a megáradt folyó megfékezésére (Machiavelli 2006, 122–123), addig Weber a politikai tevékenységet „kemény deszkák erőteljes és lassú átfúrásaként” jellemzi (Weber 1998, 209). Ez utóbbi, Palonen értelmezésében, új horizontok nyitását jelenti a politikai cselekvés számára.

(3) A politikai cselekvők elsődleges feladata a fentiekből következik. Ez Machiavelli számára a jól ismert *mantenere lo stato*, azaz fenntartani hatalmát és a kormányzat aktuális formáját. Megjegyzendő: felfogásában kétségtelenül van egy innovatív elem, amely leginkább a róka figurájához köthető (Machiavelli 2006, 88), amely ravaszsága révén – szemben az oroszlán erejével – nemcsak a *fortuna* megfékezésére, hanem kihasználására is képes lehet bizonyos mértékig. Ez azonban – legalábbis Palonen szerint – másodlagos tulajdonság; a fő probléma még mindig a *fortuna* túlhatalmának való kitettség. Weber politikai vezetőjének fő feladata ezzel szemben saját politikai mozgásterének megteremtése a fennálló bürokratikus korlátok között.

(4) Érdemes megemlíteni, hogy a politikai cselekvés mindkét felfogása ölthet patológikus megjelenési formát. Machiavelli számára a *mantenere lo stato* magasabb célok (dicsőség szerzése, az alattvalók jólétének elősegítése) nélkül megveendő (vö. Skinner 2002, 143–144). Ugyanígy Weber sem híve a politikai kalandorságnak, amely a kockázatvállalásra öncélként tekint. Bár aggasztja a bürokrácia befolyásának növekedése, mindazonáltal elismeri a bürokrácia mint stabil cselekvési háttér fontosságát, amíg az nem lehetetleníti el a politikát.

(5) Ahogy korábban említettük, Palonen könyvének fő tézise a kontingencia helyének megváltozása. Míg a machiavelli pillanatban a kontingencia külsődleges a politikai cselekvés számára, megoldandó feladatként jelenik meg, addig a weberi pillanatban a politikai cselekvés elemévé válik. Ahol az elsődleges probléma (a kontingencia szimbólumaként felfogott) *fortuna* pusztító ereje, ott a politikai

cselekvés magától értetődően a kontingencia *ellen* irányul. Egy bürokratizálódott világban azonban adódik a kontingencia összekapcsolása a cselekvési szabadsággal. Ezért a politikusok a kontingencia *által*, nem ellene cselekszenek.

(6) Az előző pontból következően a kontingencia háttérfeltételből (*fortuna*) a politikai cselekvés operatív elemévé válik. A háttér- és operatív kontingencia fogalmai fogják válság és politikai cselekvés viszonyát leíró, a következő részben bemutatandó tipológiánk alapját alkotni. Palonen megkülönböztetésének elemeit a 2. táblázatban foglaltuk össze.

2. táblázat. A machiavelli és a weberi pillanat összehasonlítása

	Machiavelli pillanat	Weberi pillanat
Politikai cselekvés háttere	bizonytalan (újjonnan szerzett egyeduralom)	stabil (bürokratizáció)
Fő fenyegetés	külső sokkok (<i>fortuna</i>)	stagnálás, a bürokratikus struktúrák „megkövülése”
A politikai vezető fő feladata	rend és biztonság megteremtése (metafora: gátépítés)	mozgástér megteremtése (metafora: „kemény deszkák [...] átfúrása”)
Patologikus forma	a <i>status quo</i> pusztá őrzése	állandó felforgatás, az államot fenyegető felelőtlen politika
Cselekvés és kontingencia közötti kapcsolat	cselekvés a kontingencia <i>ellen</i> (politika = <i>Spiel gegen die Kontingenzenz</i>)	cselekvés a kontingencia <i>által</i> (politika = <i>Spiel durch die Kontingenzenz</i>)
Kontingencia típusa	háttérkontingencia (<i>Kontingenzenz des Handelns</i>)	operatív kontingencia (<i>Kontingenzenz im Handeln</i>)

3. A politikai vezetés lehetséges forgatókönyvei

Eddig azt kíséreltük meg kifejtetni, hogy (1) a válsághelyzeteket a kontingencia egy speciális típusa, a bizonytalanság jellemzi, illetve hogy (2) a kontingencia lehet mind a politikai cselekvés háttérének meghatározója, mind a politikai cselekvés konstitutív eleme. Ebben a részben az eddigi fogalmi megkülönböztetések alapján először felállítunk egy analitikus tipológiát, amely a politikai cselekvés, valamint a normál állapot és a válsághelyzetek közti lehetséges kapcsolatot hivatott leírni. Másodszor pedig empirikus példákkal kíséreljük meg szemléltetni a tipológia hasznosságát.

A tipológia megszerkesztéséhez Palonen fogalmi megkülönböztetését tekintjük kiindulópontunknak: a kontingencia két paloneni típusa alkotja mátrixunk két dimenzióját (3. táblázat). Ahogy korábban említettük, Oakeshottot követve feltételezzük, hogy *minden* politikai helyzet kontingens bizonyos mértékig. Mindazonáltal, ahol a kontingencia mindkét, Palonen által elkülönített formája alacsony, ott normál állapotról beszélhetünk (A negyed). Itt a lehető legtágabb értelemben vett konvenciókat (szokásos eljárások, politikai viselkedési minták, jogrend stb.) sem külső sokk nem bontja meg, sem a politikai szereplők nem kezdik ki. A többi három negyedben a kontingencia két típusának együttes jelenléte magasabb, így a B, C és D negyedekben válsághelyzetről beszélhetünk.

A háttérkontingencia szintje a B és C negyedekben magasabb, mint a normál állapotban. A háttérkontingencia megnövekedését a politikai cselekvő szempontjából exogénnek tekinthető sokkhatásokhoz kötjük. Ilyen sokk lehet például egy világgazdasági válság, egy természeti katasztrófa, egy terrorcselekmény vagy egy idegen ország hadüzenete.

Az értelmezésnek és jelentésadásnak jelentős szerepe van minden politikai helyzetben. Amikor pedig a szabályok és normák külső sokk hatására megkérdőjeleződnek, a politikai vezetők helyzetértelmezése még ennél is nagyobb jelentőségre tesz szert (vö. Hall, 1993; Boin et al., 2005; 2008). Külső sokkhatás esetén a vezető – legalább analitikus értelemben – mindig választhat, hogy az eseményeket az uralkodó paradigma vagy narratív keretrendszerében kísérel meg értelmezni és kommunikálni, a kontingencia azonnali csökkentésére törekedve; vagy pedig megkísérel új paradigmát vagy narratívát alkotni, és annak keretében értelmezni az eseményeket. Utóbbi esetben, mivel megkérdőjelezi az uralkodó paradigmát vagy narratívát, a kontingencia átmenetileg elkerülhetetlenül nőni fog. Mindebből adódóan a B és a C negyedekben a válság kihasználásának (*crisis exploitation*, Boin et al., 2008) különböző stratégiáiról beszélhetünk. (3. táblázat.)

A fő különbség a korábban idézett, válságkezeléssel foglalkozó irodalmak és a mi megközelítésünk között, hogy utóbbi figyelembe veszi azt a lehetőséget, hogy a politikai cselekvők szándékosan is emelhetik a tétet (fenyegetés), a kontingencia (pontosabban bizonytalanság) szintjét, és tudatosan eltúlozhatják a teendők sürgőségét. Mindezt tehetik politikai cselekedetekkel vagy nyilvános értelmezéssel, válságnarratívával. Arról tehát, hogy egy külső sokk a B vagy a C negyedbe kerül, a politikai cselekvő sokkra adott reakciója dönt. Az eddigiekkel szemben azonban a D negyedben a politikus a válságot nem pusztán értelmezi vagy újradefiniálja, hanem ő maga *találja fel* vagy *találja ki*, azaz a válságot ő maga *teremti*.⁶

6 Megközelítésünk annyiban konstruktivistának tekinthető, amennyiben feltételezi: bár a különböző válsághelyzetek között vannak érdemi különbségek (például eredet tekintetében: külső sokk vagy tudatos generálás), mindegyik legalábbis formálható bizonyos mértékig az értelmezés és a cselekvés által.

3. táblázat. Válság és vezetés kapcsolatának lehetséges forgatókönyvei

	<i>alacsony</i>	<i>háttérkontingencia szintje</i>	<i>magas</i>
<i>alacsony</i>	A – normál állapot 1. nincs exogén sokk 2. kontingencia mint meghatározatlanság 3. nincs kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. normák, intézmények, konvenciók nincsenek veszélyeztetve 5. nincs innováció 6. cselekvő fő célja: céljai megvalósítása az adott intézményi keretben	B – válság mint exogén sokk <i>(strukturalista forgatókönyv)</i> 1. válsághelyzet: exogén sokk 2. kontingencia mint bizonytalanság 3. kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények veszélyben, megóvásuk finomhangolással 5. nincs innováció, konvencionális válságmenedzselés 6. cselekvő fő célja: kontingencia szintjének azonnali csökkentése, külső sokk átvészelése	
<i>operatív kontingencia szintje</i>	D – endogén válsággenerálás <i>(voluntarista forgatókönyv)</i> 1. válsághelyzet: endogén válsággenerálás, külső sokk nélkül 2. kontingencia mint bizonytalanság magas szintje (a politikai cselekvés által okozva) 3. tudatosan generált kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények átszervezése vagy felváltása újakkal 5. innováció: konvenciók és konvencionális autoritások megkérdőjelezése 6. cselekvő fő célja: mozgásterének bővítése a kontingencia szintjének növelésével	C – újradefiniált válság <i>(konstruktivista forgatókönyv)</i> 1. válsághelyzet: exogén sokk és endogén válsággenerálás újraértelmezés révén 2. kontingencia mint bizonytalanság 3. kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények veszélyben, átalakításuk tudatos cselekvéssel 5. innovatív válságmenedzselés: konvenciók és konvencionális autoritások megkérdőjelezése 6. cselekvő fő célja: mozgásterének bővítése a kontingencia szintjének további növelése révén; ugyanakkor kontingencia általa még kezelhető szinten tartása	
<i>magas</i>			

Az A és B negyedekkel ellentétben a C és a D negyedekben az *operatív kontingencia* szintje magas. Operatív kontingenciáról akkor beszélünk, amikor a politikai cselekvő szándékosan cselekszik vagy beszél úgy, hogy bizonytalanságot keltsen, például a konvenciók, konvencionális autoritások, a fennálló jogrend stb. megkérdőjelezésével. Mindez gyakran jár közpolitikai paradigmaváltással (Hall 1993; vö. Blyth 2013), azaz bizonyos közpolitikai célok nagymértékű megváltoztatásával, amely egyaránt túlmutat mind az elsőrendű, mind a másodrendű változtatásokon (azaz mind a szabályozás mértékének, mind a közpolitika eszközeinek megváltoztatásán).

A következőkben a politikai cselekvés és a válsághelyzet mind a négy, tipológiánk szerint lehetséges kapcsolatát elemezzük részletesen, példákkal szemléltetve őket. Válság és cselekvés lehetséges kapcsolatai közül kettővel foglalkozunk részletesebben: az exogén eredetű válsághelyzet újraértelmezésével (C negyed, itt a háttér- és az operatív kontingencia együtt van jelen), illetve az endogén válsággenerálással (D negyed, itt az operatív kontingencia működik). Bár teljesen tiszta esetek nincsenek, reményeink szerint példáink elősegítik majd a kontingencia két típusa közötti különbség megértését.

Az A negyed: normál állapot

Az A negyed a politika normál állapotát jelöli, amikor mind a háttér -, mind az operatív kontingencia szintje alacsony. Nincs rendkívüli helyzet vagy válság, nem veszélyeztetni semmi az intézményeket vagy a kialakult konvenciókat, az átlagosnál nem nagyobb a politikai döntésekre nehezedő időbeli nyomás. A kormányzat politikája alapvetően lassan, fokozatosan változik az inkumbens közpolitikai irányvonalához való kiigazítás révén vagy a szakpolitikai területek környezetében jelentkező változások hatására. A politikai folyamatokban végbemenő változások időben nem egyenletesen oszlanak el, így a kontingencia szintje nem konstans, hanem fluktuáló. Például választások vagy kormányváltás idején a rendszerben megjelenő bizonytalanság megnöveli a kontingencia szintjét, ez azonban a normális ügymenet része a parlamentáris kormányzatokban. Más szóval az ilyen szituációkban a szabályok és köteleességek, normák és konvenciók nincsenek nyomás alatt, hisz a bizonytalanság e szintje bele van kalkulálva a politikai folyamat „forgatókönyvébe”. Habár a közpolitikai irányváltásokkal átmenetileg megnő ugyan a kontingencia szintje, azt mégis a normál, kiszámítható politika részeként szokás elkönyvelni. Kiugró eset, ám még mindig az A negyedbe helyezhető el a kontingencia figyelemreméltó jelenléte a gyakori kormányváltásokat produkáló francia negyedik köztársaságban az 1958-as válságig.⁷ Marcel Merle francia történész úgy érvel, hogy e rezsim keretei között:

⁷ Az első olasz köztársaság (1948–1992) hasonló példát nyújt a normál állapotban megjelenő kontingenciára.

„[A] kormányzati instabilitásból nem mindig következett politikai instabilitás (...) a kormányválságok többsége tulajdonképpen egyfajta viszonylagos folyamatosság része volt, amivel a kormányválság szinte kormányzati eszközzé vált.” (Merle 2007, 445–446)

Értelmezésében a negyedik köztársaság bukása nem a gyakori kormányváltásoknak, hanem a rezsim gyarmati kérdésekben megfigyelhető döntésképtelenségének volt köszönhető.

A B negyed: exogén sokkok (strukturalista forgatókönyv)

Ebben a negyedben, noha az exogén sokkok megkérdőjelezzik a normális ügymenetet és a bevett gyakorlatot, a válságkezelés mégis konvencionális eszközökkel történik, célja pedig a kontingencia azonnali csökkentése. Az exogén sokkok mindig kétségekbe vonják a konvencionális autoritásokat és a normál politika irányát, de a válság természete és súlyossága sohasem magától értetődő, mindig vita tárgyát képezi. A B negyed eseteiben a krízist sokkal inkább anomáliának tekintik, semmint szisztematikus problémának, ez pedig a válságkezelés konvencionális eszközeit teszi indokolttá. A külső sokkok, mint például a természeti katasztrófák, világgazdasági válság és terrorcselekmények gyors reagálást követelnek a politikai vezetőktől. Lássunk néhány példát!

A technokrata válságkezelés egyik legjobb példája Mario Monti kormánya Olaszországban (McDonell and Valbruzzi 2014), amiről bővebb elemzés olvasható a 8. fejezetben. Montit Silvio Berlusconi lemondása után, 2011. november 12-én kérték fel kormányalakításra, azzal a kifejezett céllal, hogy kezelje a begyűrözött hitelválságot. A nagyobb politikai pártok az olasz parlament mindkét házában elfogadták Monti megszorító intézkedéseit (adóemelések, munkaerőpiaci reformok, nyugdíjreform), amelyek célja Olaszországnak a romló gazdasági helyzetből való kivezetése, továbbá a piac bizalmának és a pénzügyi stabilitásnak a visszaállítása volt. Annak ellenére, hogy a 2012-es költségvetés elfogadását követően visszalépését ígerte, Monti egy liberális centрупártot alapított Polgári Választás (*Scelta Civica*, SC) néven, és elindult a választásokon.

A Spanyolországban kormányzó Néppártot (*Partido Popular*, PP) és Jose María Aznar miniszterelnököt 2004. március 14-én, közvetlenül az országos választások előtt érték a madridi terrortámadások, amelyek Madrid egyik főpályaudvarán történtek, 192 halálos áldozatot és 1430 sebesültet követelve. Március 11-ig a kormányzó párt a közvéleménykutatásokban biztos, 5 százalékos előnyt tudhatott magáénak a riválisaival szemben. Noha a kormányzat gyors reakcióval válaszolt a terrortámadásra, mégis rosszul értelmezte a válságszituációt, és így elvesztette az „értelmezési harcot” (*meaning-making battle* – Olmeda 2008). A kormányzó párt a

baszk szeparatista mozgalmat (*Euskadi ta Askatasuna*, ETA) tette felelőssé, és ezt a narratívát az ellentmondó tények napvilágra kerülését követően is fenntartották. A baloldali ellenzék a Spanyol Szocialista Munkáspárt (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) könnyen ki tudta szorítani a hivatalos narratívát a közbeszédből. Rivális értelmezésükben a terrortámadást az Al-Kaida büntetéseként állították be az iraki háborúban való spanyol részvételért (noha a spanyol haderő csak békefenntartói feladatot látott el). A tizenegymillió embert mozgósító demonstrációkat követően végül PP elvesztette a választásokat (Olmeda 2008).

Ezzel ellentétes következményt eredményezett egy sok tekintetben hasonló szituáció, a 2002-es elbai árvíz, az NSZK-ban. A német szociáldemokrata kancellárnak, Gerhard Schrödernek az évszázad árvízével kellett szembenéznie, amely kilencmilliárd eurónyi kárt okozott, és több mint 126 ezer ember bevonását tette szükségessé az árvízi védekezésbe és kármentésbe. Hat héttel a szövetségi választások és közvetlenül az árvíz előtt Németország keleti részében a közvélemény-kutatások a jobbközép ellenzék (CDU) előnyét és a vörös-zöld koalíció minimális többséget jósoltak. Az árvíz azonban sokat változtatott a képen: a katasztrófa korai szakaszában a szövetségi kormány hatékonyan reagált, pénzügyi segítséget nyújtva az érintett tartományoknak. Emellett az árvíz miatt elterelődött a figyelem a magas költségvetési hiányról, amely miatt Schröder korábban nyomás alá került. A kancellár és kihívója közötti pozicionális aszimmetria miatt a CSU/CDU által támogatott Edmund Stoiber nem tudta tartani a lépést az újrázó kormányfővel. Így az Elba áradása megváltoztatta a politikai helyzetet és az esélyeket, ami végeredményben Schröder kancellár újraválasztását eredményezte (Bytzek 2008).

A C negyed: újradefiniált válságok (konstruktivista forgatókönyv)

Ebben a mezőben a háttér- és az operatív kontingencia egyformán magas. Mindez annyit jelent, hogy a politikai cselekvő egy őt ért külső sokkra nem konvencionális választ ad, hanem – a tétet megemelve – a körülményeket nem anomáliaként, hanem rendszerszintű hibaként interpretálja. Azonban fontos megjegyezni, hogy mindez nem pusztán a válság súlyosságának, mélységének és természetének retorikai eszközökkel való eltúlzása. A C negyedben a politikai vezető (1) szisztematikusabb módon dramatizálja a válságot, és (2) megkérdőjelezi az uralkodó policy paradigmát (Hall 1993), vagy domináns „közfilozófiát” (*public philosophy*) (Mehta 2011) és a konvencionális autoritásokat. A már említett metaforával élve: míg a B negyed politikusa hajóskapitányként igyekszik – amilyen gyorsan csak lehetséges – kivezetni hajóját a viharos körülmények közül, a C és D mezőkben a vezetők felismerik, hogy a vihar nem feltétlenül jelent rosszat a kapitány szempontjából. Utóbb

említett vezetők célja kialakítani vagy fenntartani a kontingencia magas szintjét, amelyen csak ők képesek úrrá lenni (lásd Schabert 2013).

Példaként kínálkozik a brit külpolitikai stratégia Neville Chamberlaintól Winston Churchillig 1938–40 között, az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikája George W. Bush elnöksége alatt a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően, valamint Orbán Viktor unortodox gazdasági válságkezelése.

Az első eset egy kontrafaktuális példa. Az 1938-as müncheni egyezmény idején Winston Churchill új brit külpolitikai irányvonalat szorgalmazott Neville Chamberlain miniszterelnökkel szemben. Chamberlainnel ellentétben Churchill felismerte, hogy a konvencionális brit külpolitika Adolf Hitlerrel szemben nem lehet eredményes. 1938. október 5-én a Képviselőházban tartott beszédében a csehszlovák válság komolyságát hangsúlyozta, és alapvetően kérdőjelezte meg a brit külpolitikát (Churchill's Speeches... 1938). A Hitlerrel szembeni engedékenység, mint Csehszlovákia feláldozása – érvelt –, nem szolgálja a béke fenntartását Európában. A háttérkontingencia azonnali csökkentése, mint például a Hitlerrel való kibékülés helyett proaktív és határozott brit külpolitikát sürgetett, amellyel kiállnak Csehszlovákia függetlenségéért, új szövetséget hoznak létre Európában Hitler ellen, s felfegyverzik Nagy-Britanniát még akkor is, ha ezzel növekszik a bizonytalanság és a közvélemény aggodalma. Churchill tehát az operatív kontingenciával kívánt élni. Felismerte, hogy az esetleges konfliktus vagy háború a náci Németország ellen nem egyszerűen bizonyos területek megszerzéséről vagy elvesztéséről, illetőleg a britek európai befolyásának csökkenéséről szól, hanem sokkal nagyobb tétje van: ez a Nyugat alapvető értékeinek és a brit életformának lehetséges elvesztése. Azonban a brit politikában a paradigmaváltásra csak két évvel később került sor, mikor Chamberlaint Churchill követte a miniszterelnöki székben.

A második példánk a 9. fejezetben bővebben elemzett 2001. szeptember 11-i terrorcselekmény, mely sokkolta az amerikai nemzetet, és évekre válságos atmoszférát teremtett a nemzetközi politikában. A nemzetegyesítő hatás (*rally round the flag effect*) példátlan támogatást teremtett George W. Bushnak új „háborús elnöki” szerepében (Hetherington and Nelson 2003). Határozott közpolitikai választ fogalmazott meg: új intézmények felállításával (Nemzetvédelmi/Belbiztonsági Minisztérium, *Department of Homeland Security*), régiek újrászervezésével (Szövetségi Válságkezelési Ügynökség, *Federal Emergency Management Agency*), új törvényi alapok megteremtésével (*US Patriot Act*), valamint az alkotmányos tradíción és a Kongresszus felhatalmazásán alapuló elnöki háborús hatalom (*Presidential War Power*) használatával. A „terror elleni háború” és a „Gonosz tengelye” elleni harc köré felépített ún. Bush-doktrína új, eredeti *frame*-nek tekinthető. Bush új közpolitikai paradigmát teremtett (Nagan and Hammer 2004). Egyoldalú végrehajtói intézkedéseivel kiterjesztette háborús elnöki szerepét, sőt, az ún. elnöki

végrehajtói rendelkezéseken (*signing statement*) keresztül egyes, a Kongresszus által jóváhagyott jogszabályok vagy egyes részek alkalmazását is felfüggesztette (Galvin 2009). Noha a terrorizmus elleni belföldi intézkedések csökkentették a háttérkontingenciát, annak végrehajtási módja (jogtalan lehallgatások, bírói határozat nélküli fogvatartás) növelte az operatív kontingenciát, amelyet tovább erősítettek a megelőző katonai csapások a terrorizmus támogatásával vádolt rezsimek ellen (Afganisztán és Irak).

Harmadik illusztrációnkat Orbán Viktor magyar miniszterelnök unortodox gazdaságpolitikája adja. Orbán radikálisan újraértelmezte a válság természetét és a kezelésére alkalmazandó eszközöket, Magyarországot Görögországhoz hasonlítva egy drámai válságnarratívát vezetett be, majd új, innovatív eszközöket alkalmazott a válság kezelésére. Habár Orbán az Európai Unió által megfogalmazott követelményeknek megfelelően a költségvetési hiányt a GDP 3%-a alatt tartotta, más ügyekben megkérdőjelezte a konvencionális eszközöket és autoritásokat.

Orbán a költségvetési hiány és az államadósság problémáját egy szélesebb válságnarratívába helyezte. Ebbe a narratívába sűrítette egyrészt a 2008-as nemzetközi pénzügyi válságot; másrészt a hazai belpolitikai válságot, melyet Gyurcsány Ferenc őszödi beszéde gerjesztett 2006-ban, és amely kormányellenes demonstrációkban, utcai erőszakhullámban csúcsosodott ki; harmadrészt a világgazdasági átalakulásokat (globalizált pénzügyi kapitalizmus); és az Európai Unió globális térszerkesztését is. Orbán a pénzügyi válság újra-, illetve átértelmezésével exogénból *endogén* jelenséget alkotott. A szabadságharc narratívája szerint az unortodox gazdaságpolitika célja az ország szuverenitásának a visszaszerzése a multinacionális cégektől, nemzetközi pénzügyi intézményektől (pl. IMF) és bankoktól, valamint a szupranacionális szervezetektől.

Az ilyen és ehhez hasonló konfliktusok azonban tovább növelték a bizonytalanságot. Sőt az ún. „keleti nyitás” politikája, Oroszországgal kialakított szorosabb politikai és gazdasági kapcsolatok, aláásták az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyt. A konfliktusok és a kontingencia magas szintjének a fenntartása stratégiai célokat szolgált az orbáni politikában, ezért a válság előtti normál állapot visszaállítása helyett permanenssé váltak a rendkívüli intézkedések. Orbán cselekvési stratégiájával beleillik azon politikusok sorába, akik nemcsak a háttérkontingencia ellen, hanem az operatív kontingenciát kihasználva, más szóval a bizonytalanság növelésén keresztül is cselekedtek.

A D negyed: endogén válsággenerálás (voluntarista forgatókönyv)

A B és C negyedektől eltérően a D mezőben nincs nyilvánvaló külső sokk. Itt a vezető generálja a krízist, hogy ezzel növelje saját mozgásterét. Az alábbiakban há-

rom eseten keresztül mutatjuk be a politikai vezetés és az endogén eredetű válságok kapcsolatát.

Hogy egy extrém esettel indítsunk: a Reichstag épületének 1933. február 27-i felgyújtása, amennyiben elfogadjuk a feltételezést, hogy a gyújtogatás a nemzetiszocialisták műve volt, plasztikusan illusztrálja a D negyedét. Az eseményt az NSDAP saját mozgásterének bővítésére használta fel, ez szolgált indokul a rendkívüli állapot kihirdetésére (weimari alkotmány 48. §), a szabadságjogok szűkítésére és a rivális Kommunista Párt tagjainak a letartóztatására. Ezek jelentették a kiépülő új rendszer első lépéseit.

Második példánkat Charles de Gaulle francia elnöknek az 7. fejezetben bővebben elemzendő 1962-es alkotmányreformja adja (Gaffney 2010, 40–44). Ha nem is a várt módon, de ekkorra de Gaulle megoldotta az algériai válságot. A felállított dimenziókban gondolkodva tehát: a háttérkontingencia, amely de Gaulle-t 1958-ban hatalomba emelte, eltűnt; visszatérni látszott a normál állapot. De Gaulle azonban felkavarta maga körül az állóvizet. Először is, május 15-én provokatív európai integráció ellenes beszédével elidegenítette az európapárti politikai szövetségeseit (a kereszténydemokrata *Mouvement républicain populaire* -t). A motiváció egyszerű volt: de Gaulle teljesen másképp képzelte el a köztársaságot, mint az ellenzék, vagy éppen szövetségesei. Ahogy Gaffney megjegyzi: „1962 drámai leszámolás volt a személyiségcentrikus politikát megerősíteni akaró De Gaulle és a többi politikai erő között, akik szerették volna »dedramatizálni« a köztársaságot” (Gaffney 2010, 42). A második lépés a folyamatban a közvetlen elnökválasztásról szóló referendum bejelentése volt. Mindehhez azonban nem volt meg a szükséges alkotmányos alapja. „Amit tett, arra az általa elfogadtatott alkotmányban nem volt semmiféle alap; tettével saját cselekvése abszolút központiségét állította” (Gaffney 2010, 42).⁸ De Gaulle végül megnyerte a saját maga által megrendezett „leszámolást”: mind a referendumon, mind a választásokon sikert aratott. Mindez jól példázza, miképpen lehet az operatív kontingencia révén, az „állóvíz felkavarásával” politikai előnyt kovácsolni. Az így generált rendkívüli helyzetben de Gaulle rezsimátépítőként tudott fellépni: átalakította a francia kormányzati és politikai rendszert.

A harmadik példánk az Orbán Viktor és pártja 2010 és 2015 közötti alkotmányozó politikája. Az alkotmányozás definíció szerint minden esetben rendkívüli helyzetet eredményez, hiszen a „játékszabályok” megváltoztatását jelenti. Ilyenkor előtérbe kerül és aktivizálódik a láthatatlan alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*), azaz a politikai szuverén (Ackerman 1998). Mindazonáltal ez a hatalom az alkotmányozás megtörténte után általában újra háttérbe húzódik, és visszaáll a normál állapot. A kontingencia szintje az alkotmányozás idejére átmenetileg megugrik,

⁸ De Gaulle cselekvési stratégiájának alkotmányba ütköző volta egyértelműen elválasztja ezt az esetet az A negyedétől.

majd az új alkotmány elfogadásával ismét alacsonyabb szintre esik vissza, így újra a tipológiánk A negyedében találjuk magunkat. A bizonytalanság megnövekedése a politikai aktorok, elitcsoportok és egyéb érintettek széleskörű bevonásával, konszenzusával elvileg a minimumra csökkenthető.⁹

Az alkotmányozás fenti leírásától azonban Orbán alkotmányozó politikája nagyon messze állt. Az egyoldalú alkotmánymódosítások és a hozzá kapcsolódó törvényhozás módosították a hatalmi ágak egyensúlyát, csökkentették az ellenőrző intézmények – alkotmánybíróság, ombudsman – hatalmát, gyengítették a bíróságok függetlenségét, végezetül bevezetésre került egy, jellegében az előzőnél jóval inkább többségi jellegű választási rendszer. Az orbáni alkotmányozás megváltoztatta továbbá az állam és a társadalom kapcsolatát, illetve gyengítette az egyház és az állam szétválasztását.

Az alkotmányozó forradalom Orbán kreatív politikai vezetésének és szituációformálásának az eredménye. A permanens alkotmánymódosításokkal és törvényhozási dömpinggel Orbán egy egész parlamenti cikluson keresztül fenntartotta a kontingencia magas szintjét, és a demokratikus átmenet óta nem látott mértékben szélesítette saját mozgásterét. Elméleti sémáinkon belül maradva megállapíthatjuk, hogy a „forradalmi alkotmányozás” nem külső sokk és nem is alkotmányozási kényszer eredménye, hanem Orbán kreatív politikai vezetéséé. Talán a legfontosabb különbség a fenti, konszenzusos alkotmányozási sémához képest, hogy Orbán a permanens alkotmánymódosításokkal folyamatosan magasan tartotta a kontingencia szintjét, hogy mozgásterét bővítse.

4. Kutatási kérdések

Fentebbi tipológiánkban sematikusán próbáltuk meg áttekinteni válsághelyzetek és politikai vezetés lehetséges kapcsolatát. Az alábbi pontban olyan kutatási kérdéseket fogalmazunk meg, amelyek vezérfonalul szolgálnak számunkra annak eldöntésében, hogy egy-egy konkrét empirikus esetünk a fentebb vázolt lehetséges elméleti foratókönyvek melyikéhez áll közel, azaz esetünk melyik negyedébe illeszkedik.

Mindkét irányból vizsgálni próbáljuk a struktúra–ágencia viszonyt, így két fő kérdést teszünk fel. Az egyik az, hogy a válságok milyen hatással vannak a politikai vezetésre: növelik-e az inkumbens vezetők szerepét, mozgásterét, vagy éppen ellenkezőleg, beszűkítik lehetőségeiket? A másik, hogy milyen az ágencia szerepe a rendkívüli helyzetek létrehozásában? Három dimenzióban foglazzuk meg kutatási kérdéseinket rendkívüli helyzet és a politikai vezetés kapcsolatáról: egyrészt

⁹ A konszenzuális alkotmányozás általában hosszú időt igénybe vevő folyamat, mivel a kontingencia csökkentése érdekében teret kell biztosítani a felek közötti deliberációnak és egyezkedésnek.

a vezetés ágensei, másrészt a politikai helyzetben rejlő lehetőségstruktúra, végül a vezetés mint politikai cselekvés tekintetében (4. táblázat). Ezekre a kérdésekre ellentétes válaszok jöttek létre a politikatudományban, és kutatásunkban ezeket szeretnénk körüljárni.

4. táblázat. A kutatási kérdések

Kutatási dimenzió	Kutatási kérdések
1) A vezetés aktorai	<i>Bürokratikus delegálás (T1A) vs. politikusi felértékelődés tézis (T1B)</i>
2) A vezetés lehetőségstruktúrája	<i>Kényszerpálya (T2A) vs. mozgástér tézis (T2B)</i>
3) A politikai cselekvők egymáshoz való viszonya	<i>Konszenzus (T3A) vs. polarizációs tézis (T3B)</i>

A vezetés aktorai: Bürokratikus delegálás vs. politikusi felértékelődés tézis

Első kérdésünk, hogy egy válság a szakértők vagy a politikusok szerepét erősíti-e? Milyen viszonyban vannak a válság különböző típusai a vezetés különböző ágenseivel? Például: a válság hatással lehet a kormány összetételére is, megnövelheti a technokrata „szakember” miniszterek arányát a pártpolitikus miniszterekkel szemben, vagy éppen megfordítva, az utóbbiak arányát és súlyát növeli?

A *delegálás tézis* (T1A) vagy gondnokelmélet szerint a válság a szakértők szerepét erősíti a döntéshozatalban. Delegálásról kétféle értelemben is beszélhetünk, így megkülönböztetjük a szakértő kormányt és a technokratikus vagy bürokratikus delegálást. Szakpolitikus delegálás esetén tézisünk az lehet, hogy pénzügyi-gazdasági válságok idején a pártpolitikai kormányokat nagyobb eséllyel váltják fel a szakértői kormányok, mint normál állapotban. A technokratikus vagy bürokratikus delegálás tézise ettől némileg eltér. Ez utóbbi szerint a válság növeli a végrehajtás hatalmi ágán belül a bürokratikus, azaz a nem-választott vezetők által irányított intézmények jogkörét. A politikusok úgy döntenek, hogy bizonyos jogköröket átmenetileg a technokratikus intézményekhez telepítenek (Sebők 2014). A pártok, politikusok ez idő alatt mindkét esetben lélegzethez jutnak, és abban bízhatnak, hogy a szakértői kormány rendbe teszi a dolgokat, miközben a válságmenedzselés fájdalmas politikai költségeit nem nekik kell viselniük.

A *politikusi felértékelődés tézis* (T1B) esetében ezzel szemben abból indulunk ki, hogy a külső sokk növeli az inkumbens belpolitikai mozgásterét. Válsághelyzetben a kialakult bizonytalanság növeli a határozott vezetők iránti vágyat a közvéleményben és a politikai elitben. Az állampolgárok és az intézményi szereplők

nagyobb mértékben várnak el iránymutatást a politikai vezetőktől, akiknek így felértékelődik a szerepük, és megnő a politikai súlyuk. Különösen a válság első, tűzoltási szakasza igényel gyors és egyértelmű döntéseket, amire a választott képviseleti intézmények nem képesek.

A vezetők lehetőségstruktúrája: kényszerpálya vs. mozgástér

Elemzésünk második területét a politikai vezetők lehetőségstruktúrájának megváltozása adja. A válság előidézte új helyzet egyszerre teremt kényszereket és lehetőségeket: például lehetőséget ad a rendkívüli állapot eszközeinek az alkalmazására, vagy ártértékeli a vezetői képességeket. Azaz az új szituáció megváltoztatja a politikai vezetés lehetőségstruktúráját, érvénytelenítheti a korábbi vezetői stratégiákat, így bizonyos vezetői képességeket, politikus típusokat le-, másokat felértékel. A bizonytalanság, a kockázatok és a tét megnövekedése pedig ösztönzést ad, és nagyobb lehetőséget teremt a kockázatvállaló politikai vezetőknek. A lehetőségstruktúra megváltozása felveti a kényszerpálya vagy mozgástér problémáját, és ezzel kapcsolatos a második kutatási kérdésünk. Nézzük, milyen válaszok lehetségesek.

A kortárs gazdasági válságirodalom, a gazdaságpolitikai diskurzusokban kialakult egyik megközelítésmód szerint – nevezzük *kényszerpálya tézisének* (T2A) –, ha a válság természete ismert, akkor többnyire a megoldást illetően is létezik valamiféle konszenzus vagy legalábbis egy mainstream felfogás. Eszerint a válságok, különösen a pénzügyi-gazdasági természetűek, gyakran kényszerpályát diktálnak, szűkítik a politikai mozgásteret. Politikusok és szakértők között egyetértés alakul ki a szükséges terápiáról. Például eladósodottság és a pénzpiacok bizalmának elvesztése esetén az elmúlt évtizedekben a kormányok egyedüli mentsvárát a nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank) jelentették, amelyek azonos receptet adtak minden beteg számára.¹⁰ Különösen erős lehet ez a hatás a válság korai, ún. tűzoltási szakaszában. Ebben a fázisban gyakori, hogy a vezető előtt csak egyetlen egy alternatíva kínálkozik.

A nagy vezetők szerepét kiemelő politikatörténeti és politikaelméleti irodalomban kialakult *mozgástér tézisének* (T2B) a fentiekkel ellentétben azt feltételezi, hogy egy válsághelyzet, vagy annak képzete, rendkívül megnöveli a vezetők mozgásterét. Rendkívüli helyzetben ugyanis rendkívüli intézkedések szükségesek és igazolhatóak, ezért legitimek lehetnek. Ezen alapult a római diktátor különleges felha-

10 Itt kell megjegyeznünk, hogy a politikai vezetők mozgásterére az intézményes hatalommegosztás mértéke hatással van. Ahogy a vétőpontok száma nő, úgy csökken a politikai vezetők döntéshozó képessége, a kormányzati rendszer rugalmassága (Tsebelis 2002), és ez a tétel a válsághelyzetekben is érvényes. Minél nagyobb a hatalommegosztás mértéke, a külső sokk vagy a belpolitikai válság, annál inkább kényszerpályára tereli a kormányzati cselekvést. Megfordítva, minél kisebb a hatalommegosztás mértéke, a válság idején annál nagyobb lehet a vezetői mozgástér.

talmazása is, de éppígy ezen alapul a mai hadi- és rendkívüli állapot alkotmányos mivolta is. Még gazdasági válságok esetén is, ami alkotmányos értelemben normál állapotot jelent, a helyzet súlyossága (pl. elszabaduló költségvetési deficit) új, rendkívüli kormányzati lépéseket (pl. költségvetési megszorítás) is igazolhatóvá tesz. A válság erősebben sarkall innovációra, mint a normál állapot, hiszen új, ismeretlen, rendkívüli helyzetet jelent, amely a megszokottól eltérő megoldásokat igényel.

Speciális helyzetet jelent, amikor a szuverenitást kérdőjelezzik meg, akár külső akár belső erők vagy események. Az ilyen helyzetekben a normál állapot szabályait nagyobb eséllyel váltja fel a közjogi értelemben vett rendkívüli állapot politikája. A rendkívüli felhatalmazás a normál állapothoz képest rendkívüli jogkörrel ruházza fel az inkumbens vezetőket, így extrém módon megnöveli politikai mozgásterüket (ez a fentebbi delegálás tézis ellentéte, hiszen a felhatalmazást itt az inkumbens politikai vezető kapja). A mozgásterük növelésében érdekelt inkumbens vezetők – éppen ezért – hajlamosak olyan válságnarratívát alkalmazni, amely dramatizálja a helyzetet (Pelinka 1995; Shiffman 2002; Körösenyi 2005). S bár valóban léteznek exogén sokkok (és endogén válságok) a kormányok számára, mint például a 2008-as pénzügyi válság, az aktuális helyzet válságként való percepciója sokszor nem annyira a tényleges exogén eseményektől, az „objektív” helyzettől, mint inkább a politikai aktorok által adott értelmezéstől, framingtől függ. A helyzet „válságos jellege” aligha köthető egyértelmű objektív tárgyi kritériumokhoz, inkább (politikai) döntésen és értelmezésen alapul. Másképpen fogalmazva, a válsághelyzetek politikailag *konstruálhatóak*, „feltalálhatóak”, azaz endogén eredetűek lehetnek. Válságok és politikai vezetés között ebből következően egyirányú folyamat helyett inkább kétirányú, interaktív viszonyról kell beszélnünk. A válság hatással van a politikai vezetésre, megváltoztatja lehetőségstruktúráját és természetét, ugyanakkor a politikai vezetők is képesek – például diszkurzív eszközökkel – formálni, sőt megkonstruálni a válságot, miként azt fentebb a C és D negyed kapcsán (konstruktivista, illetve voluntarista forgatókönyv) már láthattuk.

A politikai vezetők egymáshoz való viszonya: konszenzus vs. polarizációs tézis

A politikai vezetők egymáshoz való viszonyát megközelíthetjük a konszenzus vs. polarizáció fogalmainak a segítségével. A *konszenzus tézis* (T3A) szerint a döntéshozók válsághelyzetben jóval nagyobb egyetértést tanúsítanak, mint normál állapotban. Sebők (2011, 81; 2014) kutatásai szerint ennek magyarázatát az adja, hogy közpolitikai egyetértés alakul ki a válságkezelés teendőit illetően. Ez teszi lehetővé egyrészt azt, hogy a válság elősegíti a közpolitikai döntéseknek a gondnok típusú szervezetekhez történő delegálását, másrészt azt, hogy a politikusok között normál

állapotban jellemző kompetitív, rivalizáló viselkedést a politikai konszenzuskérés váltsa fel.

A *polarizációs tézis* (T3B) szerint – ezzel ellentétben – a külső sokk, a válság gyakran inkább polarizál, illetve az esetleges konszenzus csak átmeneti vagy/és látszólagos. Meg kell ugyanis különböztetnünk a válságra való reagálás két szakaszát (bővebben lentebb) a rövid, kezdeti időszakot jelentő *tűzoltást* és a későbbi, hosszabb időszakot jelentő *válságkezelést*. Mivel a tűzoltás célja rövid távon minimalizálni a kárt, avagy elkerülni a csődöt, a „tűzoltó” nagyobb mértékben kénytelen a válságmenedzselés konvencionális receptjeire támaszkodni. Ennek okai, hogy nem mindig van idő ilyenkor új megoldási módokat kidolgozására, illetve hogy ily módon könnyebben teremthető megfelelően széles politikai támogatottság. Továbbá, konszenzus azért is inkább a tűzoltás időszakában alakul ki, mert a politikai szereplők a magas tét és az extrém bizonytalanság miatt a kockázatkerülés stratégiáját követik. A külső sokkot követően ilyenkor az inkumbens gyakran a nemzeti összefogás politikáját követi, amit még az ellenzéknek sem tanácsos megbontania. A konszenzus létrejöttét a tűzoltás konvencionális – azaz minden szereplő által elfogadott – receptekre támaszkodása garantálja. Csakhogy a tűzoltás rövid szakasza után a válság gyorsan polarizálhatja a politikai szereplőket, és gyorsan visszaállhat a kormány–ellenzék dichotómia. A tűzoltással szembeállított válságkezelési időszakban ugyanis már nem a közvetlen vészhelyzet kezelése (például a gazdasági csőd, idegen megszállás elkerülése, stb.) hanem új, innovatív megoldások kidolgozása is feladat. Ezek pedig, mivel természetükből adódóan szembemennek a konvencióval, értelemszerűen aláássák a tűzoltási szakaszban megteremtődött konszenzust.

5. Válságtípusok

Ebben a pontban a válságok és rendkívüli helyzetek empirikus tipológiáját vázoljuk fel: a kiváltó okok alapján négy nagyobb deskriptív típusba soroljuk őket. Megkülönböztetjük (1) a természeti vagy ipari katasztrófák, (2) a pénzügyi-gazdasági, (3) a belpolitikai és (4) a nemzetközi válságokat. Kutatásunk során minden fontosabb válságtípusból egy vagy több konkrét esetet fogunk elemezni, és azok segítségével próbálunk meg választ adni kutatási kérdéseinkre.

Katasztrófák okozta rendkívüli helyzet

A természeti vagy ipari katasztrófák okozta sürgősségi helyzet a politikailag leginkább semleges válsághelyzet. Politikai értelemben exogén eredetű helyzetről van szó, amely erősen leszűkítheti a vezető mozgásterét (T2A). A vezető nemcsak reaktívva

válí, de a megoldási lehetőségek esetében is leszűkülnek a lehetőségei. A katasztrófa következményeinek az elhárítása elsősorban technikai–menedzsment jellegű (T1A). Földrengés, árvíz vagy ipari katasztrófák esetén ugyanis a lakosságnak a veszélyeztetett területről történő kimentése és ellátása, a veszélyhelyzet megszüntetése, a környező területek védelme, majd a helyreállítás munkálatai mind szakhatósági, közigazgatási feladatok. Mindezek összehangolása, a veszélyről adott tájékoztatás, majd a kárenyhítés, kompenzáció azonban – nagyobb méretű katasztrófák esetén – már kormányzati szintű feladat, azaz a politikai vezetés számára jelent kihívást.

Itt olyan igazgatási területekről (vízügy, katasztrófavédelem, egészségügy stb.) van szó, amelyeket normál helyzetben is az irányítási jogkörök technokratikus delegálása (T1A) jellemez. Veszélyhelyzetben e szakhatóságok technokrata vezetőinek különleges jogkörei aktiválódnak, és ilyen esetben ezek a hatóságok rendkívüli intézkedéseket hozhatnak (egyes területek, lakóközetek lezárása, kényszerkitépítés stb.). A válságot kezelő intézmények, intézményi mechanizmusok szerepe megnő. Diszfunkcionális vagy malfunkcionális működésük esetén azonban felértékelődhetnek a politikai vezetők (T1B). Minél kezelhetetlenebbé válik a helyzet, azaz minél nagyobb a katasztrófa kiterjedése (*wide scope*) és nagyobb a potenciális, illetve tényleges kár és kockázat (*high stake*) annál nagyobb lehet az eset politikai súlya, és így annak valószínűsége, hogy a politikai vezetők személyesen is megjelennek, szimbolikusan, vagy a válságkezelés irányítójaként – ahogy azt a korábban említett elbai árvíz esetében Gerhard Schröder tette. Azaz, előzetes feltételezésünk itt az, hogy minél nagyobb a katasztrófa nagysága és tétje, az annál inkább a delegálás ellen hat.

Pénzügyi-gazdasági válság

A pénzügyi-gazdasági válságok a katasztrófákhoz képest általában közvetlenebb politikai hatással bírnak. Míg az állampolgárok a katasztrófák többségét a természet erőinek vagy emberi mulasztásának (ipari létesítmény vagy vállalat vezetése stb.) tulajdonítják, addig a gazdasági helyzetért végső soron a kormányokat tartják felelősnek. A jobb gazdasági teljesítmény növeli, a rosszabb csökkenti a kormányok újraválasztási esélyeit (vö. Duch and Stevenson 2008; Lewis-Beck and Stegmaier 2007). A gazdasági válságok nagy része nemzetközi jellegű, így a nemzetállamok és politikai vezetőik számára exogén sokként jelentkeznek (mint például az 1929–33-as és a 2008–11-es válság). A válság és következményeinek elhárítását az állampolgárok a politikai vezetőktől várják – így a vezetők szerepe felértékelődhet válságban (T1B).

Feltevésünk szerint a gazdasági-pénzügyi válság radikálisan átalakíthatja a politikai vezetők lehetőségstruktúráját. A gazdasági nehézségek ugyanis könnyen vezetnek társadalmi elégedetlenséghez, politikai instabilitáshoz – és végső soron belpolitikai válsághoz –, mint például Görögországban 2009–2013 között. A politikai instabilitás gyakran a kormányok bukásához vezet, ha az inkumbens nem tud megbirkózni a helyzettel, vagy elveszíti a politikai bizalmat. A 2008-as pénzügyi válság nyomán ez történt a leginkább eladósodott országokban.

A politikai vezetők a 20. századi válságok során több cselekvési stratégiát és politikai formációt dolgoztak ki a politikai helyzet stabilizálására és a válságkezelés hatékonyságának a növelésére. A normál állapottal szemben gyakrabban hoznak létre nagykoalíciót (T3A), vagy állítanak fel szakértő kormányt (T1A). A nagykoalíciós és a szakértő kormány egyaránt a részt vevő pártok – politikai oldalakat keresztbemetsző – konszenzusán alapul (T3A). Mindkettő a politikai alternatíva hiányának elfogadását jelenti, ami a kényszerpálya tézisnek felel meg (T2A). A széles politikai támogatás rendkívüli politikai felhatalmazást nyújt a válságkezeléshez szükséges rendkívüli intézkedésekre.

De a különbségek is figyelmet érdemelnek. Eltérően a nagykoalíciós kormánytól, a szakértő kormányban nem vesznek részt politikusok, itt a parlamenti pártok – a kormányfő személyéről és a főbb intézkedésekről történt megegyezés után – „kívülről” támogatják a kormányt. Ez a hatalomnak a politikusoktól civil technokratákra történő delegálását jelenti (T1A), ami a közvetlen politikai felelősség áthárítása is egyben. Ez mentesíti a politikai vezetőket attól, hogy a válságkezeléshez szükséges népszerűtlen intézkedések politikai árát (népszerűség- és szavazatvesztés) megfizessék. A nagykoalíció gyengébb formában szolgálja ugyanezt, mivel (többé-kevésbé) szétteríti a részt vevő pártok között a politikai felelősséget, noha a koalícióból kimaradt pártok vagy a parlamenten kívüli politikai erők a következő választásokon profitálhatnak a helyzetből.

Míg a delegálásnál a politikusok – paradox módon – átmeneti időre lemondanak a hatalomról, a gazdasági válság adott esetben ennek fordítottját is előidézheti. Ekkor maguk az inkumbens politikai vezetők kérnek vagy/és kapnak rendkívüli felhatalmazást arra az átmeneti időre, míg a válsághelyzet elmúlik (T2B). A választásokon szerzett kétharmados parlamenti többség segítségével ilyen rendkívüli felhatalmazást vindikált magának a 2010-ben hivatalba lépett Orbán-kormány Magyarországon.

Összefoglalva a fentieket, láhattuk, hogy a gazdasági-pénzügyi válságok hol instabilitást és erős kényszerpályát (T2A) teremtenek a politikai vezetők számára, hol viszont mozgásteret nyitnak (T2B). A válságkezelő alternatíva hiánya gyakran átmeneti politikai konszenzust teremt (T3A), és ilyenkor a politikai vezetők gyakran hajlamosak a vezetési jogkörök egy meghatározott részének szakértők felé tör-

ténő delegálására (T1A), de ez a konszenzus a tűzoltási szakasz lezárultával könnyen felbomlik (T3B). Kutatásunk során próbáljuk feltárni az egyik, illetve a másik irányba ható tényezőket.

Belpolitikai válság

A belpolitikai válság a rendkívüli helyzet legtipikusabb formája. Míg a katasztrofák, a gazdasági-pénzügyi és nemzetközi válságok esetében a válsagnak általában exogén forrásuk van, a belpolitikai válságok endogén magyarázattal bírnak. A válság forrása magában a politikai folyamatban, a politikai szereplők szándékos cselekvéseiben (vagy cselekvésük nem szándékolt következményeiben) és interakcióiban kereshető.

Ugyanakkor tudjuk, hogy a pénzügyi-gazdasági válságok is válhatnak (bel) politikai válságok forrásává. A válság, illetve rendkívüli helyzet gyakran „továbbgyűrűzik” a gazdaságból a politikába. A gazdasági és politikai válságok így gyakran összefonódnak.

A belpolitikai válsághelyzetek természetükből adódóan megnövekedett politikai bizonytalansággal járnak. Szemben a gazdasági válságokkal, itt többnyire nincsen valamilyen eleve adott, vagy konvencionális terápia, kiút, amelyet minden fontosabb politikai szereplő elfogadna. Azaz a belpolitikai válságot kényszerpálya helyett az extrém politikai bizonytalanság és a politikai helyzet szélsőséges nyitottsága jellemzi (T2B). Az inkumbens politikai vezetők jellemzően maguknál tartják a döntési kompetenciákat, bár egyes alkotmányosan jól szabályozott helyzetekben mégis delegálásra kerülhet sor (T1A). A politikai döntési kompetenciák parlamentáris rezsimekben kormányválság idején például gyakran az államfőhöz, alkotmányos konfliktus esetén pedig sok esetben az alkotmánybírósághoz delegáltak. A főszereplők azonban a politikai vezetők maradnak, jellemzően tőlük várják a válság megoldását (T1B). Kérdés, hogy a politikai vezetők hogyan tudják kihasználni a helyzet nyitottságát.

Szemben a szűk értelemben vett gazdasági válsággal, belpolitikai válsághelyzetben az inkumbens mellett az ellenzéki pártvezetők, parlamenten kívüli mozgalmak vezetői is nagy szerephez juthatnak. Ugyanez történik, ha a gazdasági válság rendkívüli politikai válsághelyzetté szélesedik.

Míg a gazdasági válság a válságkezelés első, tűzoltási szakaszában gyakran konszenzust teremt, a belpolitikai válság definíció szerint éles belső konfliktus formájában jelentkezik (T3B). A válság megoldása azonban a delegálás révén történő válságkezelés esetén, ha nem is konszenzushoz, de a döntésre feljogosított autoritás döntésének elfogadásához vezethet (T3A). Belpolitikai válság esetében releváns le-

het az az institucionalista érv, amely szerint az erős intézményes hatalommegosztás nehezíti a válság megoldását vagy meghaladását.

Míg a gazdasági válság jellemzően a megfelelő policy kiválasztása és annak politikai elfogadtatása körül forog, a belpolitikai válságnál a rendkívüli helyzet a politicking normálistól eltérő menetében jelentkezik, rezsimválság esetén pedig a kormányzati rendszer, az alkotmány, azaz az állam jellege (*polity*) a tét, azaz lehetőség nyíllhat a politikai játéktér átalakítására a politicization által. A politikai résztvevők közti játék itt stratégiai jellegűvé válik, és kimenetét tekintve kiszámíthatatlan. Szinte minden a játékosok stratégiai céljain, cselekvési taktikáin és a közöttük kialakuló játék természetén múlik. A válság meghaladása, a kimenet jellemzően valamelyik játékos, politikai vezető győzelme révén történik, és szélsőséges esetekben a vereséget szenvedett játékosok megsemmisítésével jár (pl. ilyen a polgárháborúk kimenete).

A belpolitikai természetű válságok vagy rendkívüli helyzetek önmagukban szélesebb skálán mozognak, mint a másik három válságtípus együttvéve. Az endogén eredetű válságok széles skálájáról két, egymástól élesen különböző típussal szeretnénk kutatásunkban foglalkozni: a *kormányválsággal* és a *rezsimválsággal*.

A kormányválság kormányváltáshoz (vagy választásokhoz) vezethet, így a parlamentáris politikai folyamat kiemelkedő eseménye. Kimenete évekre meghatározhatja a kormányzati politikát, és így jelentős hatással lehet az állampolgárok életviszonyaira. Normál állapotban erről szól a parlamentáris, illetve demokratikus politika. S bár kormányválságról beszélünk, hiszen a kormányzás folyamatos menetében következik be törés, ez egy sor európai országban (például Olaszország, Hollandia, Belgium, Csehország) mégis a parlamentáris kormányzás folyamatának természetes része, normál állapota. A kormányválság, noha szűkebb értelemben válság, tágabb értelemben – a rezsimválságtól eltérően – mégsem jelenti a politika normál állapotának válságát és az átlépést a politika rendkívüli állapotába – ilyen értelemben a francia negyedik köztársaság visszatérő kormányválságai, ahogy korábban utaltunk rá, a normál állapot részét képezik.

De nézzük kicsit részletesebben a különbségeket. Kormányválság esetében a politikai tét jelentős, hiszen része az inkumbencia, továbbá a policy meghatározása. A válság kiterjedése azonban „szűk”, a parlamentre korlátozódik. Megoldása alkotmányosan szabályozott, és a politikai gyakorlatban rutinszerű feladat. Különösen gyakori volt például 1945 és 1993 között Olaszországban, a Negyedik Francia Köztársaságban, vagy Belgiumban. Rezsimválság esetében ezzel szemben a politikai tét a lehetséges legnagyobb, hiszen a rezsim léte, az alkotmány és a szuverenitás kérdőjeleződik meg (*polity*). A válság kiterjedése is széles, hiszen a parlamenti aritmetikán és az inkumbens kiválasztásán messze túlmutat, kihat a politikai élet egészére, sőt gyakran a gazdasági és társadalmi életre is. Szemben a kormányvál-

sággal, a rezsimválság megoldására nincsen semmilyen szabály, hiszen egy rezsim válsága éppen azt jelenti, hogy a szereplők a szabályok és intézmények működését vonják kétségbe, vagy azok szűnnek meg működni. Ez a gyakorlatban a politikai cselekvés teljes nyitottságát, kiszámíthatatlanságát jelenti. A szabályokon való túllépés (alkotmányos válság) rendkívüli intézkedésekhez és állapothoz vezet, aminek az igazolását a politikai helyzet ártértelezése adja. Az amerikai polgárháború, a két világháború közti időszakban a weimari köztársaság válsága, az osztrák és a spanyol polgárháború vagy 1945 után a francia negyedig köztársaság válsága példázatként a rezsimválságot. De az autoriter rezsimek válsága vezetett a demokratikus átmenetekhez 1989–91 között Kelet-Közép-Európa államaiban is.

Az instabilitás is eltérő természetű a kétféle válság esetében. Egy kormányválságnál az instabilitás a parlamenti pártok egymás közti viszonyában jelentkezik, jellemzően koalíciós átrendeződés formájában, aminek a kimenete egy új kormánykoalíció létrejötte, vagy a parlament feloszlata és új választások kiírása. A rezsimválság esetében ezzel szemben az instabilitás a politikai élet egészére terjed ki, ahol meginognak az intézmények és gyakran maga az alkotmány is. A rezsimválságok eszkárlódása polgárháborúhoz és/vagy új rezsim létrehozásához vezethet, de enyhébb kimenet esetén is drámai hatással lehet a gazdasági és társadalmi életre, a közbiztonságra és a mindennapi életkörülményekre. Míg a kormányválság a parlamentáris politika normál állapotának része, a rezsimválság a rendkívüli állapot létrejöttét jelenti.

A politikai rendszer és az alkotmány legitimitásának erodálódása gyakran éles politikai konfliktusokhoz és rezsimválsághoz vezet, de ez ritkán vezet a polgárháború küszöbére. A rezsimválság lefolyása sokszor az alkotmányos keretek között történhet, és olyan változásokat indukál, amelyek lényegesen módosítják a politikai rendszer vagy/és az alkotmány természetét. Ilyen részleges rezsimváltást eredményező válsághelyzet például az 1992–96 közötti olasz tangentopolit, vagy az olyan – választások eredményeként létrejött kisebb – rezsimváltások, mint a 2010 utáni magyar. A részleges rezsimváltás perspektíváját vetették fel 2008–13 között az izlandi politikai események, de végül a status quo hívei erősebbnek bizonyultak.

Összefoglalva a fentieket: a belpolitikai válságok nemcsak az általános politikai bizonytalanságot növelik, de többnyire a kormányok stabilitását is gyengítik, vagy éppen abban jelentkeznek. A belpolitikai konfliktusok kiélezése a polarizációs tézis (T3B) érvényesülését jelenti. A belpolitikai válság, szemben a gazdasági válságokkal, nem teremt kényszerpályát, hanem – feltételezésünk szerint – nagyobb vezetői mozgástérrel jár (T2B), a politikai innováció terepe. Ennek oka, hogy a belpolitikai válsághelyzet a politikai szereplők számára általában nem valamilyen exogén sokk következtében kialakult „objektív” állapot, hanem gyakran a rivális politikai vezetők tudatos stratégiai cselekvésének eredménye. A politikai vezetőknek

ugyanis mozgásterük növelése, alakítása céljából érdekük lehet a helyzet „dramatizálása”, válsághelyzet előidézése (T2B). A válság új lehetőségstruktúrát jelent, ami átértékelheti a politikai vezetők személyét: a vezetői típus és cselekvés gyakran önálló, endogén magyarázó tényezővé válik. A belpolitikai válság eszkalálódása, a polgárháború veszélye vagy a szuverenitás veszélyeztetése rendkívüli vezetői intézkedéseket idézhet elő (T2B).

Kül- és biztonságpolitikai válság, háborús helyzet

A krízis politikai tétje a nemzetbiztonságot, az ország szuverenitását érintő válsághelyzetekben emelkedhet a legmagasabbá, hiszen ebben a helyzetben az állam (*polity*) létét, függetlenségét és a politikai rendszer karakterét is érintheti. A nemzetközi krízis külső sokként jelentkezik, és gyakran azonnali választ, reagálást igényel az inkumbens vezetőktől.

Míg a gazdasági válság esetén a kényszerpálya tézist hangsúlyoztuk, addig a nemzetközi politikai válsághelyzetekre ritkán létezik előzetesen ismert gyógyír. Itt megnő a vezetők mozgástere (T2B) és felelőssége, ami összhangban van azzal, hogy a külpolitika hagyományosan vezetői prerogatívának számít.

A gyakran kényszerpályát jelentő gazdasági-pénzügyi válsággal szemben a nemzetközi politikai krízis, a nemzeti szuverenitást érintő válság a nagyhatalmak esetében szinte törvényszerűen növeli az inkumbens vezetők belpolitikai támogatottságát és mozgásterét (T2B). A külső fenyegetettség „nemzetegyesítő” (*rally-round-the-flag*) hatása szinkronban van a konszenzus tézissel (T3A). Ezt nemcsak az első és második világháború kitörésekor láthattuk, de az elmúlt évtizedekben is. Például Margaret Thatcher népszerűsége az 1982-es Falkland-háború nyomán emelkedet olyan jelentősen, hogy győzni tudott a következő évi parlamenti választásokon. Ismét visszatérve egy korábban említett esethez: George W. Bush támogatottsága pedig 2001. szeptember 1-je után, a válság kezdeti időszakában a soha nem látott 90 százalékos szintre szökött, aminek következtében pártja a 2002-es időközi választásokon (*midterm elections*) a képviselőházban és a szenátusban egyaránt többséget szerzett. Azonban a válságkezelés részeként kidolgozott – egy sor új, precedens nélküli elemet tartalmazó – Bush-doktrína (unilaterális külpolitika, katonai beavatkozás előtérbe helyezése és alkalmazása, a nemzetközi figyelmen kívül hagyása, egyes alkotmányos jogok felfüggesztése a *Patriot Act*tel) középtávon – a második elnöki terminus időszakára – már erősen megosztóvá vált az amerikai belpolitikában (T3B). A nagyhatalmakkal szemben a kisebb vagy gyengébb gazdasági/katonai potenciállal rendelkező országok számára a nemzetközi válság gyakran kényszerpályát teremt (T2A).

Az állam biztonságát, a szuverenitást veszélyeztető külső (pl. terrorista vagy katonai) fenyegetettség a rendkívüli vagy hadiállapot létrejöttének a paradigmaticus esete. Az ország, az állam védelme olyan politikai prioritás, ami minden más szempontot megelőz, és minden konvenciót, szabályt felülír. A „szükség törvényt bont” olyan maxima, amit mindenki elismer, és ami felülírhatja a jog uralmának érvényesülését (Femia 2004; Mansfield 2006; 2007). A rendkívüli állapot közjogi értelemben vett kihirdetése vagy/és különleges felhatalmazási törvények életbe léptetése adja meg azokat a rendkívüli eszközöket az inkumbens számára, ami a fenyegetettségre történő gyors, hatékony válaszhoz szükséges (pl. mozgósítás, kötelező katonai szolgálat elrendelése) (DiPaolo 2009). A rendkívüli jogkörök a politikai vezetők cselekvőképességét nagymértékben kiszélesítik, és az azokat korlátozó és ellenőrző közjogi intézmények működését felfüggesztik vagy korlátozzák, mint például a Patriot Act 2001 szeptember 11-ét követően történt elfogadása az USA-ban (T2B). Giorgio Agamben (2005) szerint ez az oka, hogy a rendkívüli helyzet a kormányzás kivételes állapotából egyre inkább bevetté, szinte folyamatos gyakorlattá vált a 20. században.

A szuverenitást veszélyeztető nemzetközi válság új helyzetet teremt, jelentősen megváltoztatja a politikai vezetők lehetőségstruktúráját. Michael Genovese (1979; 1986) kutatásai szerint különböző vezetők eltérő mértékben voltak képesek élni a lehetőségstruktúra megváltozásával. Míg például Abraham Lincoln és F. D. Roosevelt élni tudott a rendkívüli helyzet kínálta alkalommal, és a háborús helyzetben az egyébként békeidőben átlagos vezetőnek számító Winston Churchill képességei is felszínre kerültek, addig például James Buchanan és Jimmy Carter nem tudta kihasználni az amerikai polgárháború okozta sokkot, illetve az 1979–81-es iráni túszdrámát. G. W. Bush ugyanakkor a 9/11-et követően megváltozott helyzetben képes volt egy karakteres politikára. Ez még nem emelte a történelem nagy vezetőinek sorába, de politikai sikereket hozott Bush és pártja számára a soron következő időközi választásokon, majd a 2004-es elnökválasztáson.

A „nemzetegyesítő”, belpolitikai támogatottságot növelő hatás miatt – miként ezt fentebb már láthattuk – az inkumbens politikai vezetők érdekeltté válhatnak a helyzet dramatizálásában, a fenyegetettség eltúlzásában, megkonstruálásában. A külpolitikai válság gyakran a belpolitikai mozgástér hiányát pótolja az inkumbens számára, illetve a mozgástérszerzés eszköze.

Összefoglalva: bár a kül- és biztonságpolitikai válságok exogén eredetűek, azaz külső sokként jelentkeznek, de az inkumbens vezetők stratégiai lépései által nagyban alakíthatóak. Növelik a nemzetközi helyzet instabilitását, de rövid távon hozzájárulhatnak az inkumbens belpolitikai pozíciójának a stabilitásához. Mivel a nemzetközi válság potenciálisan vagy ténylegesen a szuverenitást veszélyezteti, gyakran rendkívüli lépésekhez vezet, mint például az embargó, a katonai mozgósítás

és akciók vagy a hadiállapot. A külső fenyegetettség általában – különösen az első időszakban – elősegíti a belpolitikai konszenzus létrejöttét (T3A). A kül- és biztonságpolitika prerogátiva jellege miatt intézményi gátak kevésbé korlátozzák az inkumbens vezetők mozgásterét. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a katasztrófákhoz, gazdasági válságokhoz képest nyitottabb, szélesebb mozgásteret nyújtó helyzetet jelenthetnek (T2B). A mozgásteret tovább növeli, hogy a nemzetközi politika az átlagemberek számára kevésbé átlátható, így az inkumbens tágabb lehetőséggel bír a számára kedvező válságnarratíva formálásában.

6. Néhány további megfontolás

Elmélet, empiria, módszer

Kutatásunk során a kidolgozott fogalmi rendszer és a fentebb kifejtett politikaelméleti reflexió kereteit alkalmazzuk egyes partikuláris helyzetekre, továbbá a három nagy tézispárban rejlő kérdésekre próbálunk válaszolni azzal a céllal, hogy „a [politikus] döntéseket a korlátozó tényezők kontextusában elemezzük” (Almond and Genco 1977, 522). Az így készült esettanulmányok alkotják kutatásunk gerincét. Az empirikus kutatás során két fő célkitűzést tartunk szem előtt. Az első, hogy reményeink szerint a kifejtett politikaelméleti belátások és konceptualizációs javaslatok segítségével jobban érthetővé válik a politikusok cselekvése konkrét esetekben. A második, hogy ezek vizsgálata hozzásegíthet analitikus keretünk továbbfinomításához, amelyre a kötet zárófejezetében kerül sor. Ugyanott elemezzük majd az egyes esetek közötti fontosabb hasonlóságokat, melyek az esettanulmányok során felszínre kerülnek. Feltételezésünk szerint hasonlóságról két tényező kapcsán is beszélhetünk. Egyfelől, az egyes esetek kontextuális tényezői között vélelmezzük közös sajátosságok meglétét. Ezeket reményeink szerint sikerül majd analitikus kategória-rendszerünkkel megragadni, és a befejező fejezetben tovább elemezni. Másfelől, feltételezzük, hogy a válsághelyzetekre adott politikusi reakciók között is lesznek hasonlóságok.

Összességében a kutatás eredményei – elképzeléseink szerint – elmélet és empiria feszültségében fognak kikristályosodni, avagy: az elméleti rész madártávlatát az egyes konkrét politikai helyzetekbe való „alámerülés” hivatott kiegészíteni. Az elméleti reflexió és a konkrét esetek tanulmányozása között reményeink szerint létrejöhet valamiféle, kutatásunk szempontjából hasznos „párbeszéd”, mely által munkánknak mind empirikus (az egyes esetekhez kapcsolódó belátások), mind általános politikaelméleti hozadékai (kategória-rendszerünk finomítása és bizonyos

mintázatok, „puha” szabályszerűségek feltárása) is lehetnek. A kutatás jellegéből adódóan utóbbiakat tartjuk elsődleges célunknak.

A fentebbiekből következően módszertanunk nem szigorú értelemben vett „módszer”. Minden empirikus tanulmány egyszerre igyekszik majd az adott esetet a maga komplexitásában és gazdagságában megragadni, ugyanakkor egy „puha” módszertan segítségével az eseteket bizonyos fokig összehasonlíthatóvá tenni. Másképpen fogalmazva: empirikus vizsgálódásaink során narratív stratégiát fogunk követni, azaz egy konkrét problémát fogunk „elmesélni”, és annak egy politikai vezető szempontjából fontos elemeit az elméleti keretben kidolgozott kategória-rendszerrel elemezni. Az elméleti belátások, fogalmi keret alkalmazása, illetve az esettanulmányok strukturáltsága hivatott behatárolni a narratívát, azaz garantálni azt, hogy munkánk következő részei többek legyenek pusztán sokadszorra elmesélt történeteknél, amelyeknek semmi közük egymáshoz.¹¹ És emellett reményeink szerint elegendő teret fognak biztosítani ahhoz is, hogy az esetek sokfélesége – mind a kontextusokat, mind a konkrét kihívásokat, mind a politikusi cselekvéseket illetően – megmutatkozhasson.

Politikusi döntések: szemlélet- és beszédmód

Kutatási tárgyunk jobb megragadásához elengedhetetlen, hogy elszakadjunk attól az utólagosan szükségszerű oksági folyamatokat azonosító, a megvalósult végkimenetet egyetlen lehetségesként kezelő megközelítés- és beszédmódtól, amelyről elméleti megfontolásaink ismertetésekor már beszéltünk. Mint írtuk, a politikai helyzet kontingens mivolta a politikai vezetés kutatóját is feladatok elé állítja. Éppen ezért politikafelfogás és tudományos megközelítésmód összehangolásában Max Webert célszerű követnünk (vö. Palonen 1998, 111–151; 209–216). Ez esetünkben azt jelenti, hogy a politikai vezetők kontingens helyzetben való cselekvése tudományos eszközökkel úgy ragadható meg adekvát módon, ha megkíséreljük az előttük álló lehetőségeket is rekonstruálni (vö. Weber 1985). Bár a lehetséges egyéb végkimenetelek felvázolása vagy legalábbis felvillantása – mint Weber is elismeri – kétségkívül „fantáziaképekkel” való játék, mindazonáltal csak a nem megvalósult lehetőségek felől érthető meg igazán a tényleges végkifejlet, illetve esetünkben a politikusok cselekvése. Azaz: bár a „mi lett volna ha” kezdetű mondatok a közhely szerint nem alkotják a történettudomány részét, a politikatudomány, és különösen jelen kutatás számára mégis relevánsak lehetnek. Ha nem élünk a kontrafaktuális érvelés eszközeivel, akkor a politikát végső soron végtermékei, a ténylegesen megvalósult végki-

11 Ez a kettősség – narratív eljárás mód és annak határok közé szorítása egy elméleti keretrendszerrel – közel hozza kutatási stratégiánkat az analitikus narratívák (Bates et al. 1998; 2000) módszertanához, ugyanakkor például a narratívák „megfegyelmzésére” alkalmazott elméleti megfontolások terén kevés hasonlóság fedezhető fel a két kutatási program között.

fejletek felől vizsgáljuk, azaz tulajdonképpen schaberti értelemben vett „skolasztikus politikatudományt” (Schabert 2013) üzünk. A politikai vezetés kutatásával kéz a kézben járó cselekvésként felfogott politika (*politics-as-activity* – lásd Palonen 2003) kutatásához azonban ez a szemléletmód önmagában elégtelen lenne.

Továbbá megfelelő nyelvi kifejezésmóddal kell élnünk, mivel a konceptualizáció mellett a beszédmód is felszámolhatja a politikai helyzetben lévő kontingenciát (például: „a miniszterelnököt az ellenzék népszerűségének növekedése kényszerítette imázsváltásra”; „a baloldali párt ideológiai profiljának megváltozása szükségszerűen magával vonta a pártelnök lemondását”). Az „indeterminisztikus” szemlélet- és beszédmód leírt módon történő alkalmazása reményeink szerint megragadhatóvá teszi majd azt a kontingenciát, amellyel a cselekvő politikusnak szembe kell néznie, másfelől a cselekvésben megjelenő kreativitást, anélkül, hogy elveszítené a külső kényszerek, korlátok megragadásának képességét.

A fentebbi megjegyzések természetesen nem vonják maguk után azt, hogy teljességgel lemondjunk a „hagyományos” beszédmódról, illetve, hogy mindig kínos alapossággal fel kellene vázolniunk minden lehetséges forgatókönyvet. Egy általános, kvázi-reflektálatlan oksági nyelvezet teljességgel megfelelő lehet egy exogén jellegű válsághelyzet kiváltó okainak ismertetésénél („a miniszterelnököt kemény kihívás elé állító gazdasági válság kiváltó okai a következők voltak”); de szükségünk lehet az oksági nyelvezetre akkor is, amikor arról írunk, hogy a politikai vezető egy meghatározott oksági idióma szerint racionálisan cselekedett („a gazdasági szakértők nagy része üdvözölte a válságkezelő lépéseket mint az államcsőd elkerülésének egyetlen lehetséges formáját”).

Az empirikus esetek és a kötet szerkezete

Eseteink kiválasztása intuitívnak nevezhető abban az értelemben, hogy „valójában eseteink választottak minket, mintsem fordítva” (Bates et al. 1998, 13). Azaz igyekeztünk számunkra szemléletesnek tűnő és közismert válsághelyzeteket kiválasztani, az esetekkel kapcsolatban pedig a mindennapi tudást és érdeklődést – esetünkben a politológus politikai válságokról és vezetőkről való mindennapi tudását, illetve érdekes esetek iránti vonzódását – inkább ugródeszkaként, semmint lerázandó béklyóként kezelni. Megjegyzendő továbbá, hogy, bár a politikai vezetés (és értelemszerűen a válságban való politikai vezetés) jelensége nem csak demokratikus körülmények között vizsgálható, mi olyan eseteket választottunk, amelyekben a válsághelyzet egy demokratikus politikai rendszerben érte a vezetőket.

Eseteinket úgy igyekeztünk kiválasztani, hogy az válságtípusok teljes, fentebb áttekintett skáláját lefedjék, így azokat válságtípusonként blokkokba rendeztük. Az 1. fejezetben Metz Rudolf a természeti katasztrófák politikai hatásait és kezelését

elemzi a Katrina hurrikán és a fukushimai atomkatasztrófa példái segítségével. A pénzügyi-gazdasági válságokat német, francia, portugál és magyar esetek segítségével elemezzük. A 3. fejezetben Hajdú András a Merkel-kormány sikeres, Soós Eszter Petronella a 4. fejezetben Nicolas Sarkozy politikai kudarcot hozó válságkezelését elemzi. Szintén politikai kudarchoz vezet Jozé Sócrates portugál kormányfő válságkezelése, melyet Szántó András elemez az 5. fejezetben. Körösenyi András és Illés Gábor a 6. fejezetben Bajnai és Orbán kormányfők válságkezelését hasonlítja össze. A harmadik, belpolitikai válságokat felölelő blokkban francia és olasz példák kerültek. Illés Gábor a 7. fejezetben Charles de Gaulle három válságát, Patkós Veronika a 8. fejezetben Silvio Berlusconi lemondását és Mario Monti válságkormányzását elemzi. Végül a kül- és biztonságpolitikai válságtípusról amerikai és magyar esetek segítségével Metz Rudolf ír: a 9. fejezetben G. W. Bush a 2001-es New York-i terrortámadást követő válságkezelését, majd a 10. fejezetben Orbán Viktor a migránskrizis során kialakított politikáját elemzi. A kötetet befejezésül egy, a kutatás eredményeit összefoglaló és néhány konklúziót megfogalmazó fejezet zárja.

Hivatkozások

- Ackerman, Bruce (1998): *We the People: Transformations*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Agamben, Giorgio (2005): *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press.
- Almond, Gabriel A. and Genco, Stephen J. (1977): Clouds, Clocks, and the Study of Politics. *World Politics*, vol. 29., no. 4., July, 489–522. pp.
- Ansell, Chris, Arjen Boin, and Paul 't Hart (2014): Political Leadership in Times of Crisis. In: Rhodes, R. A. W. and Paul 't Hart (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford, UK, Oxford University Press. 418–433. pp.
- Bates, Robert H., Greif, Avner, Levi, Margaret, Rosenthal, Jean-Laurent, and Weingast, Barry R. (1998): *Analytic Narratives*. Princeton, Princeton University Press.
- Bates, Robert H., Greif, Avner, Levi, Margaret, Rosenthal, Jean-Laurent, and Weingast, Barry R. (2000): The Analytic Narrative Project. *American Political Science Review*, vol. 94., no. 3., September, 696–702. pp.
- Blondel, Jean (1987): *Political Leadership: Towards a General Analysis*. London and Beverly Hills, Sage Publications.

- Blumenberg, Hans (2006): Hajótörés nézővel. Egy létezésmetafora paradigmája. In: Uő: *Hajótörés nézővel. Metaforológiai tanulmányok*. Ford. Király Edit. Budapest, Atlantisz. 7–104. pp.
- Blyth, Mark (2013): Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance*, vol. 26., no. 2., April, 197–215. pp.
- Boin, Arjen, 't Hart Paul, Stern Eric, and Bengt Sundelius (eds.) (2005): *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge, UK and New York, Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart (eds.) (2008): *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Buller, Jim and James, Toby S. (2015): Integrating Structural Context into the Assessment of Political Leadership: Philosophical Realism, Gordon Brown and the Great Financial Crisis. *Parliamentary Affairs*, vol. 68., no. 1., January, 77–96. pp.
- Bytzek, Evelyn (2008): Flood Response and Political Survival: Gerhard Schröder and the 2002 Elbe Flood in Germany. In: Arjen Boin, Allan McConnell, and Paul 't Hart (eds.): *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Churchill's Speeches: The Munich Agreement. October 5, 1938. House of Commons (n.d.). *WinstonChurchill.org*. <http://www.winstonchurchill.org/resources/speeches/1930-1938-the-wilderness/the-munich-agreement>. 6th October 2015.
- Cronin, Thomas E. (1980): *The State of the Presidency*. Boston, Little, Brown.
- DiPaolo, Amanda (2009): Presidential Leadership in Times of War. In: Joseph Masciulli, Mikhail A. Molchanov, and W. Andy Knight, (eds.): *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*. Farnham, Surrey, UK, Ashgate.
- Duch, Raymond M. and Stevenson, Randolph T. (2008): *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Edinger, Lewis J. (1967): Editor's Introduction. In: Lewis J. Edinger (ed.): *Political Leadership in Industrialized Societies*. New York, Wiley.
- Edinger, Lewis J. (1975): The Comparative Analysis of Political Leadership. *Comparative Politics*, vol. 7., no. 2., January, 253–269. pp.
- Femia, Joseph V. (2004): *Machiavelli Revisited*. Cardiff, University of Wales Press.
- Gaffney, John (2010): *Political Leadership in France: from Charles de Gaulle to Nicholas Sarkozy*. Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan.

- Galvin, Daniel (2009): Presidential Practices After 9/11: Changes and Continuities. In: M. Renyi and F. Meirong (eds.): *Change and Continuity: The United States After 9/11*. Beijing, Beijing World Affairs Press.
- Genovese, Michael A. (1979): Democratic Theory and the Emergency Powers of the President. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 9., no. 3., Summer, 283–289. pp.
- Genovese, Michael A. (1986): Presidential Leadership and Crisis Management. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 16., no. 2., Spring, 300–309. pp.
- Grint, Keith (2005): Problems, Problems, Problems: The Social Construction of ‘Leadership’. *Human Relations*, vol. 58., no. 11., November, 1467–1494. pp.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25., no. 3., April, 275–296. pp.
- Hargrove, Erwin C. (2004): History, Political Science and the Study of Leadership. *Polity*, vol. 36., no. 4., July, 579–593. pp.
- Heifetz, Ronald A. (1998): *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press.
- Hetherington, Marc J. and Nelson, Michael (2003): Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism. *PS: Political Science & Politics*, vol. 36., no. 1., January; 37–42. pp.
- Hook, Sidney (1957): *The Hero in History*. London, Secker & Warburg.
- Jones, Bryan D. (1989): Causation, Constraint and Political Leadership. In: Bryan D. Jones (ed.): *Leadership and Politics. New Perspectives in Political Science*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- Kellerman, Barbara (1984): Leadership as a Political Act. In: Barbara Kellerman (ed.): *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Keyt, David (2006): Plato and the Ship of State. In: Gerasimos Santas (ed.): *The Blackwell Guide to Plato's Republic*. Blackwell Publishing.
- Knight, Frank H. (1921): *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA, Hart, Schaffner & Marx, Houghton Mifflin Company.
- Körösenyi András (2005) *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Lewis-Beck, Michael S., and Stegmaier, Mary (2007): Economic Models of Voting. In: Russell Dalton and Hans-Dieter Klingemann (eds.): *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford, Oxford University Press.
- Machiavelli, Niccolò (2006): *A fejedelem*. Ford. Lutter Éva. Budapest, Cartaphilus.

- Mansfield, Harvey (2006): The Law and the President: In a National Emergency, Who You Gonna Call? *The Weekly Standard*, January 16, 2006. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/006/563mevpm.asp>.
- Mansfield, Harvey (2007): The Case for the Strong Executive. *Claremont Review of Books*, 2007/2. http://www.claremont.org/publications/crb/id.1335/article_detail.asp.
- Masciulli, Joseph, Molchanov, Mikhail A., and Knight, Andy W. . (2009): Political Leadership in Context. In: Joseph Masciulli, Mikhail A. Molchanov, and W. Andy Knight (eds.): *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*. Farnham, Surrey, UK, Ashgate.
- McDonnell, Duncan and Valbruzzi, Marco (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research*, vol. 53., no. 4., November, 654–671. pp.
- McFarland, Andrew S. (1969): *Power and Leadership in Pluralist Systems*. Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Mehta, Jal (2011): The Varied Roles of Ideas in Politics: From ‘Whether’ to ‘How’. In: Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Merle, Marcel (2007): Az intézményrendszer és a politikai élet 1945-től 1980-ig. In: Georges Duby (szerk.): *Franciaország története. II. kötet*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Metz, T. R. (2015): Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party. The Story of the Hungarian Incumbent Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, vol. 1., no. 3., 81–100. pp.
- Montaigne, Michel de (2013): „A hasznosról és a tisztességről.” In: *Esszék*. III. Ford. Csordás Gábor. Pécs, Jelenkor. 5–22. pp.
- Nagan, Winston P. and Hammer, Craig (2004): The New Bush National Security Doctrine and the Rule of Law. *Berkeley Journal of International Law*, vol. 22., no. 3., 375–438. pp.
- Oakeshott, Michael (2001): A politikai képzés. In: Michael Oakeshott (ed.): *Politikai racionalizmus*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. 153–174. pp.
- Oakeshott, Michael (2001): A politikai képzés. In: Michael Oakeshott (ed.): *Politikai racionalizmus*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.
- Oakeshott, Michael (2003): *On Human Conduct*. Oxford, Clarendon Press.
- Olmeda, José A. (2008): A Reversal of Fortune: Blame Games and Framing Contests After the 3/11 Terrorist Attacks. In Arjen Boin, Allan McConnell, and Paul ’t Hart (eds.): *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Ac-*

- countability and Learning*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Palonen, Kari (1998): *Das "Webersche Moment": zur Kontingenz des Politischen*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Palonen, Kari (2001): Politik statt Ordnung: Figuren der Kontingenz bei Max Weber. In: Hans J. Lietzmann (Hrsg.): *Moderne Politik: Politikverständnisse im 20. Jahrhundert*. Opladen, Leske und Budrich.
- Palonen, Kari (2003): Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 28., no. 2., March–May, 171–186. pp.
- Pelinka, Anton (1995): *Leadership, Democratic Theory, and the 'Lesser Evil'*. Discussion paper no. 12, December 1995. Collegium Budapest, Institute for Advanced Study.
- Philp, Mark (2007): *Political Conduct*. Cambridge and London, Harvard University Press.
- Platón (2013): *Állam*. Ford. Steiger Kornél. Budapest, Atlantisz.
- Pocock, John G. A. (1975): *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Rossiter, Clinton. L. (1948): *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Schabert, Tilo (2013): *A politika méltóságáról és jelentőségéről*. Ford. Horváth Szilvia, Óvári Csaba, Vida Réka. Budapest, Századvég Kiadó.
- Schedler, Andreas (2007): Mapping Contingency. In: Ian Shapiro and Sonu Bedi (eds.): *Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, and the Unforeseen*. New York, New York University Press.
- Sebők Miklós (2011): Válság táplálta delegálás Nyugat-Európában. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 20. évf., 3. szám, 75–100. pp.
- Sebők Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül: kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Budapest, MTA TK PTI és ÚMK.
- Shiffman, Gary (2002) Construing Disagreement. Consensus and Invective in 'Constitutional' Debate. *Political Theory*, vol. 30., no. 2., April, 175–203. pp.
- Skinner, Quentin (2002): Republican Virtues in an Age of Princes. In: Quentin Skinner: *Visions of Politics II. Renaissance Virtues*. Cambridge, Cambridge University Press.
- 'tHart, Paul and Rhodes, R. A. W. (2014): Puzzles of Political Leadership. In: Rhodes, R. A. W. and Paul 't Hart (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford, Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis de (2011): *Emlékképek 1848-ról*. Budapest, Európa Kiadó.

- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Tucker, Robert C. (1968): The Theory of Charismatic Leadership. *Daedalus*, vol. 97., no. 3., Summer, 731–756. pp.
- Tucker, Robert C. (1995): *Politics as Leadership*. Columbia, University of Missouri Press.
- Weber, Max (1985): Kritische Studien auf dem Gebiet der kulturwissenschaftlichen Logik. In Max Weber: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Hrsg. von Johannes Winckelmann. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, Max (1998): A politika mint hivatás. In: *Max Weber: Tanulmányok*. Szerk. Wessely Anna. Budapest, Osiris.
- Widmaier, Wesley W., Blyth, Mark, and Seabrooke, Leonard (2007): Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*, vol. 51., no. 4., December, 747–759. pp.